



REPERES

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

N° 46 – DECEMBRE 2016

SOMMAIRE

FOCUS

- 2ème symposium annuel sur la finance islamique : Le Maroc à la veille du lancement des premières banques participatives **P 2**

TRESOR PUBLIC

- Comptabilité publique et démocratie - Un lien historique toujours étroit mais en constante évolution **P 5**
- La LOLF et le citoyen **P 12**
- Reporting intégré et approche intégrée de l'audit interne : Quel apport pour l'administration de l'État ? **P 16**
- De la légitimité des normes comptables **P 21**
- Contrôle interne des collectivités locales et transparence financière **P 26**

FINANCES PUBLIQUES

- Quel est le meilleur système fiscal ? **P 30**
- Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations du politique **P 32**
- Le citoyen et la prise de décision financière publique **P 38**
- En marche vers la dématérialisation totale des marchés publics ! **P 45**
- Réforme de l'État, LOLF et management : lassitude ou espoir ? **P 52**
- Le lien entre la certification, la transparence et la qualité de la gestion publique **P 63**

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Les paradis fiscaux à l'ombre de la morale **P 73**
- Que devient la globalisation financière ? Avons-nous besoin d'un Bretton Woods 2.0 ? **P 82**
- La régionalisation, moteur de la mondialisation **P 89**
- L'Etat stratège : quelques enseignements de l'histoire **P 94**
- Situation économique et financière du Maroc **P 101**

BANQUE

- Brexit ou la leçon de pragmatisme à l'anglaise **P 104**
- La flexibilisation du dirham en question **P 108**
- La banque : institution ou entreprise ? **P 112**

NTIIC – GRH

- Valeur des données personnelles et protection des droits fondamentaux **P 117**
- Toucher la cible en gestion de projet **P 126**

VEILLE JURIDIQUE

- Mesures fiscales et douanières transitoires pour l'année budgétaire 2017 **P 129**

CHRONIQUE

- Les comptables au-delà des chiffres **P 140**

FOCUS



2ème symposium annuel sur la finance islamique : Le Maroc à la veille du lancement des premières banques participatives

<http://www.lerelais.ma>

Sous l'égide du Ministère de l'Économie et des Finances, la Banque mondiale, la Banque islamique de développement et Guidance Financial Group ont organisé les 8 et 9 décembre dernier, la seconde édition d'un symposium, sur le thème : «Développer le financement à long terme et les marchés de capitaux islamiques».

C'est résolument l'année de la finance islamique au Maroc. Coïncidant avec le lancement de l'activité bancaire participative, notamment par l'octroi d'agrèments aux nouvelles banques participatives, et les préparations en cours pour l'émission d'un Sukuk souverain, le Maroc accueille la deuxième édition du prestigieux « Annual Symposium on Islamic Economics and Finance » organisé par la Banque Mondiale, la Banque Islamique de Développement ainsi que Guidance Financial Group. En effet, après une première édition en Turquie, les organisateurs ont choisi le Maroc pour tenir cet événement qui a été conçu sous l'impulsion de ses fondateurs pour promouvoir la recherche et le développement en finance islamique. La deuxième édition du Symposium, animé par plus d'une trentaine d'intervenants

nationaux et internationaux de très haut niveau se propose ainsi, comme un point de rencontre entre chercheurs, intellectuels, professionnels et régulateurs en les interpellant sur la problématique de financement long terme et développement des marchés des capitaux islamiques, et ce, afin d'accompagner le développement socio-économique du continent. Il est à rappeler que c'est la première fois qu'un événement sur la finance participative est organisé avec la contribution officielle des autorités de l'état Marocain.

A la veille du lancement des banques participatives au Maroc, et particulièrement par l'octroi d'agrèments, ce symposium est d'ores et déjà un événement se positionnant comme un rendez-vous annuel par excellence de la finance islamique à l'échelle internationale.

« Le symposium sur l'économie et la finance islamique est un rendez-vous annuel organisé par la banque mondiale, la banque islamique du développement et guidance financial group. Nous sommes très honorés et fiers de pouvoir tenir ce rendez-vous à Rabat cette année, surtout

que le Maroc est sur le seuil d'un grand développement de son secteur financier, marqué notamment par le lancement dès le début de l'année prochaine des banques participatives. Ce symposium a pour mission non seulement d'encourager la recherche et la réflexion sur la finance participative, mais aussi d'encourager les débats autour d'une batterie de thématiques relevant de l'actualité », a déclaré le Dr. Mohamed Hammour, président de Guidance Financial Group.

Cette édition a été animée par plus d'une trentaine d'intervenants nationaux et internationaux de haute facture. Et a permis notamment de se focaliser sur le développement de la finance participative au Maroc, ainsi que de discuter autour du financement à long terme et le développement des marchés de capitaux. Et ce, dans l'ultime objectif d'accompagner le développement socio-économique du continent.

Dans son allocution, M. Mohamed Boussaid, ministre de l'économie et des finances a expliqué que la Maroc a préparé tous les instruments réglementaires, fiscaux et législatifs nécessaires au lancement des banques participatives. Tenant compte notamment de la contribution du secteur financier, le secteur bancaire et le marché des capitaux. M. le ministre a précisé aussi que la finance participative reste un secteur complémentaire aux secteurs conventionnels, permettant ainsi de développer de nouveaux produits et instruments financiers ainsi que de dynamiser la demande, laquelle demande

permet la création de nouveaux besoins et le développement des offres adaptées.

« L'introduction de la finance participative au Maroc reflète le niveau de maturité atteint par le système financier de notre pays, nous permettant de consolider le rôle du secteur financier dans le développement économique et l'inclusion financière », ajoute t-il. Par ailleurs, le premier panel a permis de discuter du développement du marché des sukus au Maroc, et a vu la participation d'éminentes personnalités. Pour sa part, Mme Houda Guennouni directrice des affaires juridiques à l'AMMC, a mis l'accent sur le cadre législatif des sukus, les définissant comme étant des titres représentatifs d'un actif tangible. Et d'ajouter « Le rôle de l'AMMC dans le cadre de l'émission des sukus réside dans deux éléments principaux, d'abord, d'agréeer les fonds et ensuite de mettre en place une procédure de travail avec le comité ».

Dans son intervention, Mme Houda Chafil a expliqué que l'émission des sukus au Maroc reste une nouvelle expérience pour notre marché financier. Et d'ajouter : «Aujourd'hui, il existe un besoin réel sur le marché marocain en termes de recherche de liquidité et de diversification des investisseurs ».

Par ailleurs, le deuxième panel a été marqué par des présentations de documents académiques sélectionnés notamment suite à des appels à communication. Lesquelles présentations ont permis de créer un riche débat entre les panélistes présents et l'audience,

s'interrogeant sur les perspectives de la finance participative au Maroc ainsi que les moyens nécessaires permettant de booster son développement sur un moyen-long terme.

En conclusion, après sa première édition tenue à Istanbul en septembre 2015, cette deuxième édition du symposium se posait comme un point de rencontre entre les théoriciens, les académiciens et les chercheurs, dans le but de stimuler les échanges scientifiques et les idées innovantes, afin de créer un débat objectif ainsi qu'une meilleure compréhension des outils et instruments fondateurs de la finance participative contemporaine. Il a permis aussi d'offrir aux participants du secteur une plateforme leur facilitant le partage des points de vue sur l'économie et la finance participative, favorisant l'émergence de cette nouvelle industrie, tout en ajoutant de la valeur à l'expérience des antécédents du secteur. Il est à rappeler que ce symposium est la première conférence sur la finance participative organisée au niveau national, et bénéficiant du soutien des autorités marocaines, marqué notamment par l'engagement des différentes parties prenantes, autorités et opérateurs du marché.

TRESOR PUBLIC

Comptabilité publique et démocratie - Un lien historique toujours étroit mais en constante évolution

Hervé Boullanger, Conseiller référendaire, cour des comptes
Revue Française de Comptabilité / N° 503 - Novembre 2016

Le lien entre comptabilité publique et démocratie a été démontré récemment lors de la destitution par son Parlement de Dilma Rousseff, présidente du Brésil, par procédure d'impeachment. Cette destitution est intervenue après le rejet par le Tribunal des comptes de l'Union, des comptes publics de l'État de 2014, entachés d'irrégularités par des décrets faisant supporter provisoirement à des banques publiques, une part significative du passif de l'État.

Cette illustration confirme le constat historique d'une démocratie avançant au même rythme que les finances publiques, celles-ci progressant dans le double sens d'une plus grande vérité des comptes (loyauté, exactitude, justesse. I.) et d'une recherche de la résorption des déficits.

Dans cette histoire combinée de la démocratie et de la comptabilité publique, on identifie deux périodes, avec une césure autour des années 70 et on entrevoit pour l'avenir l'évolution qu'elle pourrait prendre.

**Lien historique entre
comptabilité publique et
démocratie**

La montée en puissance de l'État moderne entre le Moyen-âge et la fin du XVIIIe siècle s'accompagne dans toute l'Europe, d'une forte hausse des dépenses militaires. Cette lourde charge provoque le déficit chronique des comptes publics et impose de trouver de nouvelles recettes, c'est-à-dire d'augmenter les impôts.

En commençant par l'Angleterre, la question du consentement à l'impôt va alors devenir centrale pour tous les monarques. Ils seront contraints, les uns après les autres, de soumettre à l'approbation d'assemblées les levées de nouveaux impôts. Avec un parlementarisme né des crises financières, le lien entre démocratie et comptabilité publique est central dès l'origine. En France, l'accroissement de la dette publique tout au long du XVIIIe siècle et les échecs de Louis XVI pour moderniser les finances publiques font partie des facteurs déclencheurs de la Révolution de 1789. Après la révolution, les autorités prendront conscience que le contrôle des comptes publics ne peut se limiter au contrôle parlementaire sur le Budget. Des dispositions devront être également prises pour établir la vérité des comptes. La première mesure majeure prise en ce sens

interviendra le 16 septembre 1807, lorsque Napoléon crée la Cour des comptes, en unifiant et en étendant les compétences des chambres des comptes de l'Ancien régime. Plus tard, sous la Restauration, l'ordonnance royale du 14 septembre 1822 instituera l'un des principes fondateurs de la comptabilité publique: la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.

Entre la Restauration et la crise de 1929, la France se démocratise peu à peu, avec l'élargissement progressif du corps électoral et avec l'introduction, pas à pas, des libertés publiques et sociales. Pendant cette période, les comptes publics se caractérisent par un financement exclusif des activités régaliennes et par l'équilibre budgétaire.

Plus tard, les comptes de l'État et leur contrôle par le pouvoir démocratique ont été radicalement transformés par:

- la crise des années 30, à l'origine de la mise en œuvre des théories keynésiennes de relance

de l'économie par les grands projets industriels et par la dépense budgétaire;

- les besoins d'armement avant la 2e guerre mondiale;
- les besoins de la reconstruction et l'essor de la couverture sociale après cette guerre.

Le passage de l'État-régalien à l'État interventionniste et à l'État providence provoque une forte hausse des dépenses publiques qui oblige à l'adoption d'une "constitution financière" : l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce nouveau cadre juridique vise à rationaliser le pouvoir budgétaire des

élus de la nation. Les principes budgétaires classiques (autorisation, annualité, spécialité, unité) sont conservés, mais les pouvoirs de l'exécutif sont renforcés en matière de préparation et d'exécution du budget et l'initiative financière du Parlement est limitée.

Cette longue période entre le premier empire et l'avant-guerre apportera aussi des avancées pour établir la sincérité des comptes. Ainsi, le périmètre d'investigation de la Cour des comptes s'étend progressivement, notamment à tous les organismes bénéficiant de concours financiers.

Évolution contemporaine du lien entre comptabilité publique et démocratie

Contexte de crise économique et surveillance européenne

La crise économique qui débute dans les années 70, signe le commencement d'une nouvelle époque pour la relation entre comptabilité publique et démocratie. La question des déficits publics et de la dette publique montera progressivement en puissance jusque dans les années 1990, époque à partir de laquelle elle occupera une place centrale dans le débat politique, avant d'atteindre son apogée, depuis la crise financière de 2008. Pendant cette phase, la plupart des États développés ont été confrontés à la soutenabilité de leurs comptes publics, c'est-à-dire à la capacité des États à rembourser leurs dettes.

La protection de l'euro a contraint les États à abandonner une partie de leur souveraineté démocratique sur les

comptes publics, au travers d'une discipline budgétaire décidée dans le cadre européen. On voulait éviter que le laxisme des uns, porteur de risque d'insolvabilité, nuise à la rigueur des autres par une hausse des taux d'intérêt ou par une obligation de renflouement de l'État impécunieux. C'est ici qu'on retrouve les célèbres critères de convergence de Maastricht 1, dont le respect est organisé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997.

La mise en œuvre de cet encadrement a d'abord été assouplie en raison du ralentissement de la croissance économique au début des années 2000, mais la crise économique de 2008 a ensuite eu pour conséquence, au contraire, de renforcer cet encadrement. Au fur et à mesure que la situation financière d'un État se dégrade, son autonomie budgétaire se trouve de plus en plus soumise à la surveillance de ses voisins:

- si un État voit sa dette dépasser 60 % du PIB sans qu'il ne la réduise de 5 % par an en moyenne, il fera l'objet d'une procédure de déficit excessif;
- les déficits structurels doivent être limités à 0,5 % du PIB ("règle d'or");
- un droit de regard sur les politiques économiques complètes la surveillance budgétaire, pour les États connaissant les plus grandes difficultés, comme la Grèce ou l'Espagne.

La transposition nationale

Transposées en droit national³, ces dispositions limitent la portée de la liberté d'action du pouvoir parlementaire, lors du vote du Budget. Comme contrepartie à cette perte de marge de manœuvre, l'adoption en 2001 de la loi organique sur les finances publiques (LOLF)⁴, étend largement les pouvoirs du Parlement pour contrôler la dépense publique, lors du vote de la loi de finances et lors de son exécution. Les informations fournies aux parlementaires sont plus nombreuses et les commissions des finances des deux assemblées disposent d'attributions élargies. Les parlementaires ont le droit de majorer les crédits d'un programme budgétaire, à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission.

Enfin, des indicateurs de performance avec des cibles chiffrées et consultables en ligne par tous les citoyens⁵, sont créés. Ils permettent au Parlement chaque année, de vérifier que les politiques publiques atteignent bien leurs objectifs (lutte contre le chômage, amélioration de la santé de la population, qualité du service public...). Ces indicateurs permettent également aujourd'hui d'optimiser la dépense en comparant par exemple, l'efficacité des fonctions support dans les différents ministères (ratio surface utile nette/poste de travail, personnels gestionnaires/effectifs gérés). La principale avancée de la LOLF en matière de contrôle démocratique des comptes publics a été la soumission à certification par la Cour des comptes, des comptes extraits de la comptabilité générale de l'État, à compter de l'exercice 2006. Cette réforme a

contribué à faire progresser leur fiabilité, du point de vue de la régularité, de la sincérité et de la fidélité de l'image qu'ils doivent donner du résultat de la gestion de l'État, de son patrimoine et de sa situation financière. En outre, en 2005, la Cour s'est vue confier la responsabilité d'établir chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale. Cette garantie de qualité comptable permet à tous les destinataires des comptes publics de connaître avec précision la situation financière réelle du pays et évite les manipulations grossières comme celles qui ont coûté sa présidence à Dilma Rousseff. Le Gouvernement, comme l'opposition, peuvent débattre des mesures à prendre en s'appuyant sur des données financières sincères. La certification des comptes publics est donc aujourd'hui un des garants de la démocratie, La France constitue de ce point de vue un modèle, puisque très peu d'États dans le monde disposent d'une comptabilité patrimoniale certifiée, s'ajoutant à la comptabilité budgétaire de caisse traditionnelle,

En imposant une vision globale et consolidée des comptes publics de la Nation qui inclue l'ensemble des Administrations publiques, c'est-à-dire les trois branches que sont État, collectivités locales et Sécurité sociale, le cadre européen a également permis de renforcer le pouvoir parlementaire, En effet, un vote annuel du Parlement intervient pour appréhender ces trois branches, Outre le très ancien vote annuel du Budget de l'État, le vote depuis 1996 des lois de financement de la Sécurité sociale sera, à

compter de 2018, complété par le vote des lois de financement des collectivités locales.

Un Haut conseil des finances publiques (HCFP), autorité présidée par le Premier président de la Cour des comptes, organise cette prise en compte globale des trois branches des finances publiques, en rendant transparents leurs financements croisés, Le HCFP veille à la cohérence de leur trajectoire de retour à l'équilibre, avec les engagements européens de la France, Le HCFP formule par ailleurs un avis indépendant sur le respect de l'objectif de déficit structurel par les lois de programmation et les lois de finances et dispose d'un droit d'alerte publique sur l'exécution de ces lois, lorsqu'elle s'éloigne trop du solde structurel défini dans la loi de programmation des finances publiques, Sauf conditions exceptionnelles strictement encadrées (grave crise économique), le Gouvernement doit désormais rendre compte de ces écarts par rapport à la trajectoire et proposer des mesures correctives,

Le cadre européen a également amené le pouvoir constituant à border le pouvoir budgétaire annuel du Parlement. La pluri-annualité budgétaire a en effet été introduite dans notre loi fondamentale 7. Les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques fixent des objectifs et normes de dépenses aux trois branches des finances publiques: État, sociale et collectivités territoriales, Les plafonds de dépenses sont définis pour trois ans, mais avec une rigidité qui diminue progressivement, la deuxième année étant

moins contrainte que la première, mais plus que la troisième.

À l'image de l'établissement des comptes consolidés pour un groupe d'entreprises, la consolidation nationale des finances publiques améliore la transparence et donc l'information des acteurs, Le débat démocratique en est facilité au niveau national, sans réduire la marge d'autonomie confiée par la Constitution ou la loi aux régimes de sécurité sociale et aux collectivités locales. Il s'agit d'un compromis permettant de prendre en compte les exigences de la construction européenne, sans empêcher une décentralisation de la gestion financière au plus près des besoins à prendre en charge.

Inscrire ces comptes consolidés dans une "trajectoire" pluriannuelle des finances publiques semble a priori restreindre le pouvoir démocratique, mais en réalité le renforce. En effet, compte tenu de la force d'inertie des dépenses, seul un débat sur le moyen terme permet aux parlementaires, s'ils le souhaitent, d'imprimer une véritable réorientation des politiques publiques.

Avenir du lien entre comptabilité publique et démocratie

Les progrès des dernières décennies en matière de transparence de la comptabilité publique, avec la mise en place d'une comptabilité en droits constatés certifiée, la consolidation des trois branches des finances publiques, l'objectif de réduction des déficits et de la dette et la définition d'une trajectoire pluriannuelle, sont susceptibles, dans le

futur, de ne pas suffire à étancher la soif de transparence des citoyens et de leurs élus.

Mesurer les actifs non financiers des entités publiques et privés Pour donner sa pleine mesure, le débat démocratique ne peut se contenter de données financières sincères, même accompagnées d'indicateurs de performance établissant les progrès des objectifs chiffrés des différentes politiques. Comme dans le monde économique, avec l'essor du concept de responsabilité sociétale des entreprises, la gestion publique devra de plus en plus fonder ses décisions sur des données financières, non plus brutes, mais corrigées des externalités positives et négatives induites. Ainsi, la comptabilité publique n'échappe pas à la problématique bien connue dans le secteur privé, d'un décalage possible entre la valeur d'une entité mesurée par ses comptes et la réalité de sa valeur aux yeux de ses partenaires. La valeur comptable des entreprises est souvent détachée du prix qu'un acheteur est prêt à investir pour l'acquérir, que ce soit en direct ou via les marchés financiers. Cet écart entre le prix d'acquisition d'une société et sa valeur économique peut-être positif (goodwill) ou négatif (badwill). Lors de ces transactions exceptionnelles ou chaque année, des écritures comptables doivent être passées lorsqu'on valorise les actifs selon la méthode dite "juste valeur". L'écart d'acquisition positif s'explique par le capital immatériel de l'entité, garant d'un avantage futur pour cette entreprise mais constitué, à part quelques cas (propriété intellectuelle), d'actifs intangibles non monétaires, comme sa réputation auprès

de ses fournisseurs, la qualité et la motivation de ses salariés, son impact environnemental, son implication dans la vie de la cité ...

Les comptes publics, dans lesquels les actifs sont par ailleurs principalement valorisés aux coûts historiques, ne sont pas corrigés non plus des données extra-financières qui jouent un rôle clé dans la qualité de vie de ses citoyens et dans sa réputation internationale.

Une aspiration se fait jour dans les politiques publiques qui est le parallèle de celle qui demande aux actionnaires de préférer les Investissements Socialement Responsables (placement qui concilie performance économique et impact social et environnemental) à l'obsession exclusive du "double digit" (rentabilité à deux chiffres). Il s'agit d'éclairer le débat démocratique pour qu'il ajoute à ses deux indicateurs financiers préférés que sont le taux de croissance et le déficit des comptes publics, une mesure du développement humain. Ce concept, popularisé par le roi du Bhoutan dès les années 70 sous le terme de bonheur national brut, vise à démontrer que ces deux indicateurs, même conjugué au taux de chômage également très présent dans les débats, sont incapables de rendre compte de l'efficacité des politiques publiques à améliorer le sort concret des populations.

L'inventeur du PIB, le prix Nobel d'économie Simon Kuznets, avait d'ailleurs indiqué dès 1934 que son indicateur était inadapté pour mesurer la véritable prospérité d'un pays qui ne doit pas confondre quantité et qualité. Le bien-être d'une Nation s'évalue autrement qu'en

observant l'augmentation des volumes produits et le respect de l'équilibre budgétaire.

Des comptes publics et une comptabilité nationale justes et sincères sont donc nécessaires à l'exercice du débat démocratique, mais ce sont des instruments de mesure partiels qui doivent être complétés par des indicateurs de performance globaux pouvant traduire l'accroissement ou non du bien-être des citoyens. L'indice de développement humain (IDH) publié depuis 1990 par le PNUD (Programme de développement des Nations unies) qui prend en compte la qualité de l'éducation, l'espérance de vie ... est une première réponse mais devrait être complété par l'impact environnemental.

Méthodes de valorisation possibles

Pour aller plus loin dans cette direction, il existe deux écoles. La première considère que les actifs sociaux et environnementaux ne peuvent pas être valorisés financièrement dans les actifs immatériels car on ne sait pas mesurer des bienfaits tels que le bien-être, la paix, la sécurité, la qualité de vie ... Selon cette vision, la valorisation du développement humain doit passer par des informations extra-financières: rapport RSE certifié par une agence indépendante pour les entreprises, indicateurs de performance pour les administrations publiques.

Une autre école souhaite travailler dans le sens d'une valorisation, au moins partielle, des actifs immatériels de développement humain et de préservation de l'environnement, afin qu'ils apparaissent dans les comptes des

entreprises et des États. L'analyse SROI (social return on investment) avance dans cette direction, en voulant dépasser la comptabilité classique pour rendre également mesurables les produits sociaux et écologiques. On obtient ainsi une valeur totale du retour sur investissement que l'on peut mesurer par rapport à l'investissement opéré.

Pour être facilement compréhensibles et mémorisés par les citoyens, dans le débat démocratique, le nombre d'indicateurs stratégiques doit être limité à 4 ou 5. L'avenir qui pourrait se dessiner serait celui, non pas d'un ajout d'indicateurs prenant en compte le développement humain et l'écologie, mais un dispositif de correction des indicateurs existant, pour intégrer les progrès ou régressions de la qualité de vie et les destructions ou reconstitutions des ressources naturelles.

Avec ces quelques données corrigées, apparaîtrait la situation globale et réelle des États: ceux qui améliorent leurs comptes publics et leur croissance en détruisant le biotope et en dégradant les indices de qualité humaine (santé, éducation, sécurité, logement...) et ceux qui parviennent à concilier l'ensemble de ces objectifs. La méthode comptable qui permettrait, pour les entreprises comme pour les États, de réaliser de manière objective cette correction est encore à inventer. Un appel aux experts-comptables créatifs est donc lancé.

TRESOR PUBLIC

La LOLF et le citoyen

**Guy Prevost, Diplôme d'expertise comptable, Associé Axes Audit Expertise et Conseil
Revue Française de Comptabilité N° 503/ Novembre 2016**

Cet outil est inscrit dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en son article 20, dans sa première version : « Tous les citoyens ont droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte ...). La LOLF n'est pas ou ne serait pas réservée aux techniciens des finances publiques. En inversant la logique budgétaire de l'Etat qui s'est imposé pendant de nombreuses années, d'une logique de moyens (des charges de personnel, des fournitures, des prestations externes) à une logique par destination (des missions, des programmes, des actions et opérations), la LOLF est au service de la démocratie.

La LOLF n'a-t-elle pas vocation à refonder l'expression de citoyen dans sa dimension financière? N'est-elle pas un outil de la confiance entre les citoyens, les élus et l'Etat, sans laquelle la démocratie risque de basculer?

Le rapprochement entre la LOLF et le citoyen n'est donc pas une question incongrue. C'est une interrogation toujours actuelle. Ainsi, un sujet proche "Finances publiques et citoyenneté" a fait l'objet d'un colloque à Lisbonne en 2015 . Les 15 ans de la LOLF ont donné lieu à plusieurs conférences sous l'égide de la Cour des comptes, des assemblées parlementaires, avec la participation de divers instituts universitaires en juillet et septembre 2016.

Vaste sujet que de vouloir appréhender aujourd'hui l'impact de la LOLF pour éclairer le citoyen sur ses contributions décidées, contrôlées et évaluées par ses élus. Sur ce terrain si central à la démocratie financière, deux angles d'approche sont proposés:

- d'une part, en s'interrogeant sur les pratiques actuelles du budget de l'Etat au regard des objectifs de la LOLF et des questionnements des citoyens;
- d'autre part, en élargissant le débat aux finances locales. Est-ce que la LOLF dans son esprit, dans sa méthodologie peut être déclinée et/ou adaptée au niveau local pour éclairer le citoyen communal?

La LOLF, un outil au service du citoyen ?

La LOLF permet-elle au citoyen de mieux appréhender et comprendre le budget de l'Etat, de sa prévision à sa réalisation et à sa conclusion ?

Présentation des crédits L'information pour les citoyens sur le budget de l'Etat se focalise encore aujourd'hui sur les ministères. Ce sont des budgets personnalisés. Chaque ministre revendique la progression de ses crédits ou, à défaut de progression, d'avoir échappé à un raboutage important. N'est-ce pas en contradiction avec l'approche officielle: un budget par mission? Aujourd'hui, la plupart des 31 missions du budget général sont associées d'une manière univoque à un ministère. Or, il ne

faut pas oublier les missions transversales appelées à devenir plus nombreuses dans le cadre de politiques publiques interministérielles, transversales aux organisations. Le formalisme important des lois de finances antérieures avec la série des documents de présentation par ministère appelés les "verts" et les "bleus", n'est-il pas encore prégnant? Les crédits de la justice ou de l'intérieur augmentent, mais pour quelles missions?

La LOLF a voulu orienter le débat sur la question : « Un budget pour quoi faire ? » Quelles réponses sont apportées aujourd'hui ? Quelles connaissances avons-nous sur les quelques 140 programmes déclinés à partir des missions, sauf à consulter les sites spécialisés, à commencer par celui du ministère des Finances? Si l'élaboration du budget de l'Etat est conforme aux prescriptions de la loi, des marges de manœuvre existent pour améliorer sa transcription et sa communication auprès des contribuables.

Lien entre les crédits et leurs impacts

Le constat est une présentation budgétaire essentiellement quantitative : l'accent est mis sur des montants, alors que l'approche conjointe, sans doute encore imparfaite, avec des indicateurs est au cœur de la LOLF. Le citoyen est informé, le plus souvent a posteriori, par les rapports de la Cour des comptes sur les faiblesses des impacts des politiques publiques mises en œuvre dans les différents budgets. En amont, au moment de la prise de décision, les montants sont annoncés, promis, voire inscrits, avec des souhaits mais sans objectif au sens strict du terme : un but précis à atteindre, évaluable, dans un délai donné.

Clôture du budget avec la loi de règlement

La loi de finance initiale avec toute la période du débat budgétaire mobilise les élus avec les comptes rendus écrits et audiovisuels. La loi de règlement, pourtant située dans l'axe de l'article 20 (« tout citoyen doit pouvoir s'en faire rendre compte»), est le plus souvent passée sous silence au plus grand regret du Président de la Cour des comptes - un des initiateurs de la LOLF.

Les différents rapports sur les programmes, les rapports de performance, les résultats des dialogues de gestion prévus par la loi organique semblent n'intéresser que quelques élus. Cela renvoie à la pertinence du débat budgétaire. Comment peut-on apprécier des dotations par missions, programmes si on ne s'appuie pas ou très peu, sur les résultats en cours?

Horizon de court terme

La LOLF ne constitue-t-elle pas un outil bancal, prisonnier d'une annualité stricte pour des missions qui se déroulent au-delà. L'arrêt sur image par année est certes nécessaire, comme pour toute entreprise ou tout organisme économique, mais n'est pas suffisant. L'approche pluriannuelle est balbutiante. Les lois de programmation pluriannuelle, les débats d'orientation budgétaire semblent assez académiques. Le dispositif des autorisations de programme, bien antérieur à la LOLF mais totalement dans son esprit, est mis en œuvre avec beaucoup de parcimonie. Il oblige à allouer en une seule délibération, la totalité des crédits d'engagement pour la réalisation complète des projets d'investissement,

indépendamment des délais de réalisation sur plusieurs exercices. Combien de projets font l'objet de tronçonnage avec des allocations de crédits échelonnées, gommant de ce fait la prévision initiale et permettant des dépassements parfois significatifs!

Gestion centralisée

La LOLF est la chasse gardée du ministère des finances très légitimement préoccupé par l'équilibre ou plutôt par la maîtrise des déséquilibres. Les marges de manœuvre laissées aux gestionnaires des services sont faibles. Les témoignages des gels et "sur-gels" des affectations de crédits ont été entendus lors des colloques évoqués précédemment. Que devient l'autorisation donnée par les élus? Comment le citoyen peut-il s'y retrouver quand il apprend tardivement et indirectement que les crédits pour telle mission ont été amputés de 10, voire de 20 %, sans autre explication?

- Une déclinaison au niveau local ?

L'esprit de la LOLF a-t-il soufflé au niveau local ? L'autonomie des collectivités territoriales - très strictement encadrée sur les plans budgétaire et comptable par l'instruction M 14 - laisse place à une grande diversité de situations.

On observe des volontés très fortes de transparence et de performance dans l'esprit de la LOLF avec une diffusion des expériences innovantes, par le biais des diverses associations d'élus et des journaux spécialisés. Notre attention sera limitée à trois aspects: le mode de présentation budgétaire, la participation citoyenne et l'analyse des résultats.

- Mode de présentation budgétaire

De nombreuses collectivités ont cherché à mettre en place leurs budgets locaux en mode LOLF. Ces démarches innovantes nécessitent des moyens significatifs. Elles ont été mises en œuvre dans des collectivités relativement importantes. Ces initiatives peuvent être rapprochées des dispositions inscrites dans l'instruction M 14 pour les communes de plus de 10 000 habitants, avec la présentation croisée obligatoire, par nature et par fonction, et la possibilité de mettre en axe principal d'autorisation l'une des deux. Avec près de 30 ans de recul, il faut bien avouer que cette présentation croisée est un échec total. Aujourd'hui, les documents budgétaires à la disposition de tout citoyen sont encombrés de tableaux de répartition nature/fonction, le plus souvent arbitraires, sans signification et dépourvus de toute utilité pour la gestion.

Faut-il aborder le problème d'une manière descendante, par instruction budgétaire de l'Etat vers les collectivités territoriales? Ou au contraire ascendante à l'instar des initiatives actuelles, laissant place aux choix et aux options décentralisées?

- Participation citoyenne

Le budget participatif relève sans doute de cet esprit LOLF, avec des modalités très différentes selon les collectivités. A Auxerre, dès l'année 2002, les conseils de quartiers avaient une petite enveloppe pour leurs projets. Aujourd'hui à Paris, le budget participatif est évalué à 5 % du budget d'investissement. L'accent est mis sur des actions concrètes sur des réalisations, à charge aux élus de s'assurer que ces projets s'inscrivent bien dans le cadre des politiques municipales. Au delà des termes utilisés (collaboratif,

participatif, déconcentré) et des procédures mises en œuvre, la volonté des élus d'intéresser les habitants à la démarche budgétaire est appelée très heureusement à se développer sur l'ensemble du territoire, dans l'esprit des déclarations de 1789.

- **Analyse des résultats**

Quelle que soit la taille des collectivités, la communication financière au niveau local s'est beaucoup développée. Les articles des journaux locaux municipaux ne sont pas limités aux budgets. Les données du compte administratif sont reprises, synthétisées et expliquées. Accusés d'engager trop de dépenses de personnel, les élus mettent en perspective les crédits avec des services rendus, en associant dans la mesure du possible, des indicateurs d'activité. Chaque maire, très légitimement, veut expliquer ses performances. C'est un début de compte-rendu de mandat en temps réel.

Selon l'expression du professeur Bouvier, la citoyenneté financière est

inscrite dans l'identité du citoyen pour une répartition juste, effective, reconnue et lisible des contributions et une allocation des ressources efficace, efficiente, en un mot, performante.

Si la LOLF constitue un outil central au service de cette citoyenneté, c'est un outil inachevé qu'il ne faudrait surtout pas figer, graver dans le marbre. Il doit être adapté en permanence à l'environnement de vie des citoyens. Dans un contexte économique et social marqué par une diversité de plus en plus large, aussi bien sur le plan géographique que technique avec la mondialisation, l'immatériel, la numérisation, l'économie souterraine... les outils au service des finances publiques sont appelés à devenir de plus en plus complexes. Il n'y aura pas de LOLF ou d'esprit LOLF sans un effort pédagogique important. N'est-ce pas, là aussi, une des faiblesses de la LOLF aujourd'hui? Les professionnels de la finance et de la comptabilité ont ici un champ d'intervention, dans le cadre de leur mission citoyenne.

TRESOR PUBLIC

Reporting intégré et approche intégrée de l'audit interne : Quel apport pour l'administration de l'État ?

Jean-François Charbonnier et Jean-Pierre Dalle, membres du groupe professionnel

Administration de l'Etat

Audit, risques & contrôle n°7, 3^{ème} trimestre 2016

Prologue

L'obligation européenne (2016-2017) de reporting intégré vise à donner aux actionnaires, à la direction et au management de l'entreprise une vision élargie et approfondie de ses fonctionnements à travers l'emploi de ses capitaux et les phénomènes de création de valeur qui les modifient. Si l'audit Interne l'a pas compétence pour préparer le contenu du rapport intégré, il doit, en interne, donner une assurance raisonnable sur la fiabilité - des informations qui y figurent. Les récentes réflexions de l'IIA soulignent la difficulté de satisfaire à cette exigence et la nécessaire prudence à observer dans l'approche de cette nouvelle obligation qui ne pourra être respectée qu'après plusieurs exercices d'appropriation.

A l'heure où la «qualité des services publics» est au centre de tous les débats, il est hautement probable que les principes du <RI> s'imposent aussi dans la sphère publique a plus ou moins longue échéance. Les auditeurs doivent donc s'y préparer intellectuellement en engageant une réflexion sur la posture à adopter pour y apporter leur plus-value.

Permettez-nous quelques Instants de pure fiction et partageons l'uchronie suivante «les sphères privées et publiques se sont appropriées la démarche de <RI> depuis de nombreuses années » ; quels ont été les changements de paradigmes et les apports du <RI> ?

Acte 1 - La mise en œuvre du reporting intégré présentait-elle une plus-value pour la sphère publique?

Scène 1 - D'une situation de communication difficile ...

Sans concurrence et même Si le <RI> paraissait particulièrement adapté a la démocratie, la sphère publique n'était pas dans une situation de communication plus confortable que celle de l'entreprise. Ses actionnaires étaient les citoyens, et leurs représentants la dirigeaient au titre d'une majorité politique momentanée. L'opinion de chaque habitant face à l'Etat était fondamentalement instable, s'exprimant alternativement comme celle d'un usager des services publics (en voulant toujours plus pour lui-même), d'un citoyen (dans son monde idéal tout citoyen, quel qu'il soit et où qu'il soit, devant être servi au mieux

de son Intérêt à l'être), d'un contribuable (estimant que ses Impôts sont toujours trop élevés et mal employés).

Dès lors, la capacité des ministres et des élus, mais aussi des administrations, à exposer et communiquer toute la variété des informations attendues dans le cadre du <RI> à un auditoire souvent divisé, sans actionnaire majoritaire stable et pérenne, pouvait trouver des limites.

Scène 2 - à la juste transparence au profit des parties prenantes

La variété des rapports produits dans le cadre des actions de contrôle souhaitées par les différents responsables, même les rapports annuels de performance (RAP) de chaque programme, ne pouvait se substituer à la vision globalisante d'un <RI>. La démarche devait être fondée sur la préexistence d'un reporting général, or le rapport annuel d'activités était un document dont l'émission n'était pas constatée dans toutes les organisations et sa communication était parfois limitée, d'autres rapports spécialisés existant par ailleurs.

Il était en outre difficile de définir le business model d'un ministère. Les domaines d'action de chaque ministère étant très variés, les activités, fort diverses, s'y exerçaient parfois de façon contradictoire et donnaient lieu à des arbitrages pouvant fluctuer.

En présentant la cohérence des diverses actions, le rapport intégré pouvait apporter une juste transparence et répondre aux différentes attentes.

Scène 3 - Si la démarche de <RI> est maintenant inscrite dans les usages de la sphère publique, à l'époque la question se posait de la place à lui donner et du moment à choisir pour sa publication? S'agissait-il d'ajouter un rapport de plus à tous ceux existants ou, plutôt, d'optimiser le dispositif d'information?

Publier un tel rapport par ministère en accompagnement des éléments du projet de loi de finances (PLF) avait tout de suite fait sens ; il devait former une des bases du PLF, l'état des lieux justifiant la poursuite des actions ou leur infléchissement Cette idée nous avait ramenés aux RAP ouvrant les perspectives des projets annuels de performance suivants. Devaient-ils évoluer comme pouvant Faire partie d'un rapport intégré ou devait-on conserver une séparation entre les deux types de documents ? En tout état de cause, comme la gestion intégrée? S'accordait tout à fait à l'approche pluriannuelle et glissante de la gestion budgétaire, le rapport intégré devait rester prudent dans son expression (cf loi de finances rectificative).

Il fallait aussi que les organes de gouvernance clarifient leurs attentes quant à l'implication de l'audit interne dès les premières étapes de la mise en œuvre du rapport intégré. Qui devait se prononcer sur ce point: le comité d'audit interne (CAI) ou le comité directeur du ministère?

Des questions préalables devaient donc être tranchées en amont de la mise en œuvre du <RI>, démarche qui ne pouvait ensuite s'appliquer ex abrupto au terme d'un exercice sans que la structure s'y soit préparée pendant les mois précédents.

Acte II - Le développement d'une approche plus intégrée dans la pratique de l'audit interne servait la structure et l'audit interne lui-même

Scène 1 - De la perception de l'utilité du rapport intégré ...

Donner à la haute direction de chaque administration de l'Etat une meilleure idée des convergences et divergences s'exerçant entre ses services avait néanmoins été perçu comme très utile. Les responsables publics étaient déjà sensibles au concept de la gestion intégrée. En tant que document établissant chaque année un point de situation global du ministère, l'intérêt du rapport intégré pour les cadres de direction était très vite apparu patent. Les documents de présentation « grand public » des activités de certains ministères les avaient d'ailleurs souvent inspirés. La question de la confidentialité se posait néanmoins du fait des caractéristiques de l'environnement de travail des administrations publiques et de la sensibilité de certaines activités régaliennes. Dans tous les cas, l'audit interne pouvait, en douceur, y apporter une vraie contribution.

Scène 2 - ... à l'apport d'une vision globale donnée par l'audit

Le but pour le responsable de l'audit interne (RAI) était de faire comprendre la façon dont s'exerce le principe de connectivité au sein d'une organisation, le rapport Intégré devant montrer « en tant qu'histoire étendue de la création de valeur, la combinaison, les interrelations et dépendances existant entre les

composants de l'organisation, qui sont d'importance pour sa capacité à créer de la valeur de façon pérenne. »

Le premier service à rendre par les services d'audit avait été d'amener les audités à inscrire progressivement leurs réflexions et leurs actions dans ce paysage enrichi. En maîtriser en permanence l'analyse supposait que les RAI s'y préparent et incorporent cette recherche de vision jusque dans l'édification du programme d'audit, en termes d'action vers les services comme, en interne, pour s'assurer que les auditeurs aient une connaissance transversale suffisante de l'organisation, connaissent son histoire, soient « éveillés » à la notion de capitaux, à cette lecture du paysage qu'ils avaient en permanence sous les yeux et sachent trouver les méthodes et les tests permettant de le révéler.

Le document de l'IIA intitulé « Améliorer le reporting intégré » avait proposé (un plan d'audit interne, reflétant la stratégie de l'organisation à court, moyen et long terme..) pouvant « ...entraîner un changement de paradigme car les auditeurs Internes, traditionnellement centrés sur le risque, sont également à même d'adopter une approche fondée sur les opportunités. » Les missions d'audit devaient donc adopter cette mise en perspective dans toute leur communication : stratégie, connexions s'exerçant dans le cadre de sa mise en œuvre par le ou les services audités. Les auditeurs devaient étudier les risques apparaissant lors de la création de richesses pour mettre en évidence les effets futurs, éventuellement négatifs, d'actions valorisantes de court terme ; et

aider ainsi les responsables à trouver les meilleurs équilibres. Cette action devrait être menée tout au long de l'année, dans chaque rapport d'audit.

Le RAI maintenait déjà un lien permanent avec les acteurs de la deuxième ligne de maîtrise. Lors d'entretiens périodiques, il recueillait la richesse du point de vue de chacun sur la situation de son domaine et des domaines voisins. Plus que jamais, elle devait alimenter sa réflexion en permanence, notamment lors de la planification annuelle et de la présentation à chaque équipe d'auditeurs du contexte enrichi dans lequel inscrire son analyse opérationnelle et sa communication. Ayant une vision transversale de l'administration, le RAI devait conserver à l'esprit l'idée de ces interactions et savoir les rendre visibles en amont des missions comme pendant leur exécution, a fortiori, lors de leur restitution. C'était l'occasion d'exploiter tout le potentiel d'une démarche figurant depuis longtemps dans les canons de l'audit.

Scène 3 - Approche intégrée de l'audit

L'attention du RAI s'était naturellement portée sur les phénomènes de création / destruction de valeur, là où la convergence des cultures et des actions devait s'exprimer pour répondre aux objectifs. Il devait éveiller ses interlocuteurs à cette notion, mettre les capitaux en évidence et, lors de chacun de ses contacts, amener les responsables à réfléchir aux interactions. L'identification et la mise en exergue des capitaux avec lesquels chacun travaillait étaient indispensables à la pénétration de la culture de la gestion et du rapport

intégrés, comme à l'approche intégrée de l'audit. C'était une vraie nouveauté.

Périodiques et par domaine, les divers rapports d'activités ne donnaient chacun qu'une vision partielle de l'organisation. Dans le cadre d'une gestion plus intégrée, leur émission donnait désormais lieu à quelques réunions des directeurs centraux et du RAI, permettant à chacun de s'exprimer sur la lecture qu'il faisait, à la lumière de la gestion de ses propres capitaux et de ses missions, des rapports émis par les autres directions. Non exclusif d'échanges identiques en cours d'exercice, celui-ci permettait a minima de s'assurer de la cohérence entre eux des différents rapports d'activités.

L'audit interne lui-même procédait au croisement systématique des informations figurant dans les différents rapports d'activités. Il restituait ensuite ses observations (contradictions entre les documents, priorités devant faire l'objet d'arbitrages, défauts de coordination, failles qui freineraient tel ou tel projet, ...) permettant de sécuriser les évolutions de l'organisation et d'approcher le plan d'audit futur. Ainsi, l'administration faisait peu à peu émerger son propre business model et se formait elle-même à la gestion et à la décision intégrées.

Epilogue

Une approche intégrée de l'audit interne associée à une restitution valorisant les connexions et leurs résultats ne pouvait que bénéficier à la structure auditée. Auparavant, l'administration produisait un

vaste éventail de rapports, divers et thématiques, ne mettant pas ou peu en évidence les connexions et le jeu relatif d'évolutions des capitaux. Il s'était donc agi pour l'audit interne d'observer en permanence le processus de création / destruction de valeur pour faciliter l'émergence des éléments du rapport intégré. Ce mode d'observation appliqué à toutes les missions d'audit et la perception en résultant pouvaient alors être mis en avant dans les rapports d'audit afin que les lecteurs s'habituent à l'établissement de ces connexions et à la vision de leurs impacts en termes de valeur. Cela avait imposé de mobiliser l'attention des auditeurs sur la recherche des interconnexions productives ou destructives de valeur et la mesure de leurs

effets, de les amener préalablement à maîtriser les concepts fondateurs du <RI> pour pouvoir les utiliser dans les rapports d'audit comme dans la relation avec le CAI, les audités ou les commanditaires.

Il avait été décidé à l'époque, sans attendre la mise en œuvre du rapport intégré, de reconsidérer nos référentiels d'audit, nos fiches de test, en cherchant à obtenir « un regard intégrant » ou « intégratif ». Un lourd travail de fond, aujourd'hui oublié !

* * *

Le rideau étant maintenant retombé sur cette uchronie, il vous appartient de prendre part ou non au débat et de vous faire votre propre opinion sur le possible apport d'une telle démarche et surtout sur sa plus-value en période de ressources fortement comptées.

TRESOR PUBLIC

De la légitimité des normes comptables

**Rouba CHANTIRI, MCF de sciences de gestion, Université Paris-Dauphine,
Béatrice TOUCHELAY, Professeur d'histoire contemporaine, Institut de Recherches
Historiques du Septentrion
Revue Française de Comptabilité N° 502 - Octobre 2016**

Le 16 octobre 2015, Rouba Chantiri, maître de conférences en sciences de gestion, et Béatrice Touchelay, historienne, en collaboration avec l'Autorité des normes comptables, organisaient une journée d'étude intitulée: « De la légitimité des normes comptables : qui évalue, qui valide, avec qui et comment? » au ministère des Finances, des comptes publics et de l'économie à Paris-Bercy.

Présentation de la journée d'études

Ouverte aux chercheurs de différentes disciplines (droit, histoire, sciences de gestion, sociologie) et aux praticiens de la comptabilité, cette journée a permis de croiser les regards et d'aborder la question de la légitimité, à la fois dans une perspective historique et à travers des problématiques actuelles.

Didier Bensadon (Université Paris-Dauphine) a présenté le développement de la méthodologie des comptes de groupes par le normalisateur français, le Conseil National de la Comptabilité (CNC), à la fin des années 1960. La légitimation de la norme est appréhendée à travers l'analyse de la composition des

commissions et des sous-commissions qui ont participé au processus.

Oussama Ouriemmi (ISG Paris) a comparé les procédures de normalisation du plan comptable général dans deux contextes très différents, pendant la guerre (1941-1944) et dans l'immédiat après-guerre (1946-1947), faisant ressortir des modes de production distincts, selon le profil des personnes impliquées et le type de légitimité recherché (technique vs politique).

Fabrice Bardet (laboratoire EVS-RIVES de l'ENTPE, université de Lyon 2), à travers une étude des publications de la revue *Accounting Organizations and Society*, pose la question de la légitimité du chiffre.

Lambert Jerman (HEC Montréal) aborde celle de la légitimité des normes comptables internationales (International Financial Reporting Standards - IFRS) par leurs effets, aussi bien au niveau macroéconomique qu'au niveau microéconomique. Dans cette dernière perspective, il invite à étudier la mise en œuvre des IFRS dans les entreprises et à intégrer dans la réflexion les préparateurs, grands absents des débats de l'International Accounting Standards

Board (IASB).

Yvonne Muller (Université Paris Ouest Nanterre) pose la question de la légitimité à travers la notion de l'intérêt général. Se situant dans la perspective de l'évaluation de la décision européenne imposant l'usage des normes IFRS pour les comptes consolidés des groupes (Règl. CE 1606/2002 du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales), elle s'interroge sur le sens de l'intérêt général européen et recherche qui est habilité à le définir.

Alain Burlaud (Conservatoire National des Arts et Métiers) remet en cause les fondements de la légitimité de l'IASB :

- une légitimité politique absente pour un organisme de droit privé sans pouvoir de coercition ;
- une légitimité procédurale limitée du fait d'un manque d'indépendance des membres et d'un due-process à l'effet incertain ;
- une légitimité substantielle faible, à travers un cadre conceptuel aux orientations discutables.

Une table ronde a réuni Danièle Fraboulet (Université Paris 13), Yuri Biondi (ESCP Europe (Labex reFi) et Christian Hoarau (Conservatoire National des Arts et Métiers) pour traiter de la légitimation de la norme comptable par différents acteurs. Ils abordent successivement:

- le rôle du patronat français dans la normalisation avant et après la Seconde Guerre mondiale (Danièle Fraboulet) ;

- les institutions françaises de normalisation (Christian Hoarau) ;

- les débats entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'application des normes IFRS dans le cadre de l'Union européenne (Yuri Biondi) ;

- Danièle Fraboulet rappelle combien le patronat français a été hostile à la normalisation comptable et à la mise en place du premier plan comptable français, craignant qu'il ne serve les intérêts de l'administration fiscale ou qu'il ne menace le sacro saint secret des affaires. Le Plan comptable ne doit sa légitimité qu'à la très grande souplesse qui entoure sa diffusion: il est laissé facultatif et sa généralisation est soumise à l'examen des secteurs professionnels, chargés de l'adapter aux conditions particulières de chaque secteur. Une commission d'adaptation du plan comptable qui, contrairement à celle de la période de Vichy, n'est plus exclusivement administrative puisqu'elle compte des représentants de l'ordre professionnel et des directions ministérielles intéressées, est constituée à cet effet.

- Christian Hoarau précise les conditions nécessaires (paritarisme, principe démocratique) pour que les institutions françaises de normalisation parviennent à convaincre le patronat et l'ensemble des partenaires, associatifs, syndicaux, de l'État, de l'utilité de la normalisation et pour persuader les entreprises qu'il ne s'agit pas d'un cheval de Troie de l'administration fiscale. Productrices de ces normes au terme d'un processus démocratique depuis 1945, ces

institutions les légitiment en assurant leur diffusion et leur adaptation aux conditions et aux aspirations des utilisateurs.

- Yuri Biondi détaille les débats entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'application des normes IFRS dans le contexte européen et pointe les difficultés soulevées par le transfert des responsabilités de la production de ces normes au niveau européen, dans un souci d'harmonisation. La légitimité des institutions européennes à s'impliquer comme prescripteurs de normes n'est pas admise par tous. En revanche pour Yuri Biondi, cette légitimité peut être conquise si ces institutions prennent une position plus ferme pour faire valoir une position européenne spécifique.

Cette journée d'études accueillait également deux grands témoins en charge de cette nouvelle légitimation au plan national et international. Patrick de Cambourg, président de l'Autorité des Normes Comptables (ANC) et Michel Prada, président de la Fondation International Financial Reporting Standards (IFRS) et du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), ministère des Finances et des comptes publics, ont abordé la question de la légitimité en la plaçant dans les débats actuels sur la normalisation.

A travers l'éclairage de différentes disciplines, croisant le regard de chercheurs et de normalisateurs, abordant la normalisation d'un point de vue diachronique et contemporain, cette journée a permis de mieux définir la

légitimité tout en soulevant de nombreuses questions.

Légitimité de la norme et légitimité de l'organisation

Il apparaît d'abord que la légitimité de la norme est indissociable de la légitimité de l'organisation qui l'émet. La légitimité de la norme a été discutée: à travers sa qualité technique, son autorité juridique, son acceptation par les parties prenantes ou encore à travers sa reconnaissance et sa diffusion ... De nombreux participants ont abordé la question de la légitimité du normalisateur : légitimité de par son statut (public ou privé) ou sa composition (paritaire ou technique) notamment.

Les questions débattues peuvent s'organiser autour de deux points.

légitimité certes ... mais pour qui? Les interventions et les débats ont souligné le fait qu'on ne peut parler de légitimité sans poser la question du point de vue. Plusieurs éléments de réponse ressortent des discussions.

En premier lieu, la norme doit être légitime pour ceux dont elle est destinée à servir les intérêts. Mais de qui s'agit-il? Des parties prenantes au sens large, dans une conception continentale ou française? Des investisseurs et des marchés financiers dans une conception anglo-saxonne, reprise par le normalisateur international? La norme est-elle légitime dès lors qu'elle promeut l'intérêt général ? Sur quelles bases peut-on affirmer que la norme sert l'intérêt général ?

En second lieu, une norme est légitime si elle répond aux critères de l'autorité à l'origine de la normalisation (Etats, autorités de régulation). Cette autorité est-elle facilement identifiable? Le mouvement de privatisation et de délocalisation des prescripteurs des normes comptables internationales et le transfert de souveraineté comptable qui est en cours invitent à reposer la question de la légitimité des normes en des termes nouveaux et à l'échelle transnationale. Comment juger de la légitimité de l'IASB et des normes IFRS sans lien de subordination direct à une autorité publique? Quel est le rôle du Monitoring Board récemment mis en place? Quelle est la légitimité des normes IFRS dans le contexte européen?

Enfin, la légitimité peut s'entendre du point de vue de ceux qui ont à appliquer les normes, les préparateurs de comptes. Les interventions de Danièle Fraboulet et de Lambert Jerman illustrent notamment cet aspect, dans deux contextes très différents, le patronat dans le contexte de l'élaboration du plan comptable général en France dans les années 1940 et les entreprises soumises aux normes IFRS aujourd'hui. Les discussions ont également permis de faire ressortir différentes formes de légitimité.

Différentes formes de légitimité

Il est possible d'identifier différentes formes de légitimité plus ou moins mobilisées selon le contexte : légitimité politique, légitimité procédurale, légitimité substantielle ou légitimité par les résultats.

La légitimité politique résulte de l'autorité de l'Etat ou d'une autorité publique qui reconnaît le normalisateur et confère un statut obligatoire aux normes. La question de la légitimité de l'IASB peut ainsi être posée. Quelle est la légitimité des normes fabriquées par des institutions privées et imposées à l'échelle du monde? Sont-elles plus ou moins légitimes que celles dont les États nationaux se portaient garants? La reconnaissance des normes et leur large diffusion suffit-elle pour conférer de la légitimité en assurant une autorité effective?

La légitimité peut résulter des modalités d'élaboration de la norme. Alain Burlaud et Bernard Colasse parlent de légitimité procédurale. Deux traditions s'opposent:

- une normalisation "démocratique" et représentative faisant intervenir une pluralité de parties prenantes, de sorte que la norme résulte d'un compromis ;
- une normalisation "technique" s'appuyant sur des experts, des techniciens et spécialistes et palliant le manque de représentativité par une procédure de consultation telle que le due-process.

La légitimité substantielle, mise en avant par Alain Burlaud et Bernard Colasse est liée aux orientations de la normalisation. Le cadre conceptuel développé par l'IASB dans la lignée de celui du normalisateur américain est destiné à fixer les grandes lignes dans lesquelles doivent s'inscrire les normes, permettant d'assurer une certaine cohérence dans les productions du normalisateur. Alain Burlaud et Bernard

Colasse nous rappellent que le cadre conceptuel est loin d'être neutre mais qu'il met les normes au service des intérêts de certaines parties prenantes. Fabrice Bardet insiste sur le statut des chiffres et l'idéologie qui leur est sous-jacente. La question que l'on peut poser est donc la suivante: une norme est-elle légitime dès lors qu'elle s'inscrit dans le paradigme dominant? Oui se soucie des enjeux de l'emprise croissante du paradigme anglo-saxon sur la comptabilité privée? Oui souhaite l'infléchir, pourquoi et comment?

Une dernière forme de légitimité est ressortie des débats: la légitimité par les résultats et les effets. La norme comptable aboutit-elle à des comptes qui ont du sens? Aujourd'hui, des critiques émergent, de la part de préparateurs de comptes concernant certains positionnements de l'IASB débouchant sur les normes très théoriques et conceptuelles qui donnent des comptes déconnectés de la réalité et ne reflétant pas la substance des transactions. La légitimité de la norme comptable pourrait donc être jugée à travers la qualité de l'information comptable, même si cette qualité reste une question de point de vue. Dans une optique plus macroéconomique, ce sont les effets sur le système économique et le fonctionnement des marchés financiers qui permettent d'apprécier la légitimité d'une norme. L'évaluation à la juste valeur de certains instruments financiers a été une source significative de controverse.

Il ressort des discussions que les organismes de normalisation sont des organisations en quête de légitimité qui, une fois acquise, peut être remise en cause

en raison de l'évolution du contexte (mondialisation, crise économique par exemple). Cette quête de légitimité a été observée sur les premiers organismes de normalisation et dans des contextes nationaux différents. Elle reste d'actualité aujourd'hui, à l'heure où la mondialisation économique bouscule les frontières et modifie les périmètres d'intervention des institutions nationales de normalisation, amenant à questionner la légitimité des organismes nationaux, comme celle du normalisateur international et des normes qu'ils émettent.

TRESOR PUBLIC

Contrôle interne des collectivités locales et transparence financière

Jean-Christophe Carrel, Expert-comptable, commissaire aux comptes, Groupe ACT/CONSEIL, Pôle non marchand (secteur public, associations)
Revue Française de Comptabilité / N° 503 - Novembre 2016

Intérêt de la démarche et bonnes pratiques au service d'une comptabilité et d'une gestion publique rigoureuses

Rendue obligatoire par le Code de Commerce depuis de nombreuses années pour les personnes morales de droit privé, la mise en place d'un contrôle interne de qualité est devenu un objectif prioritaire pour la plupart des collectivités territoriales, d'abord de taille significative, puis progressivement et depuis une dizaine d'années, au sein de collectivités plus modestes.

Bien entendu, des pistes d'amélioration majeures sont soulignées par les instances de contrôle de la sphère publique: constats récurrents de la Cour des comptes et des chambres concernant les établissements publics et réserves relativement fréquentes formulées sur ces sujets par les commissaires aux comptes des entités de droit public (hôpitaux, universités, sécurité sociale, établissements publics nationaux). Ces constats et réserves, quoiqu'en diminution par rapport à 2015, font référence à des procédures insuffisantes ne permettant pas de garantir une traduction fidèle dans les comptes de certains postes.

Problématiques des collectivités territoriales autour du contrôle interne

Les problématiques soulevées, la plupart du temps d'ordre systémique, peuvent ainsi concerner le recensement de certaines opérations de trésorerie entre l'état et les collectivités territoriales, le suivi des engagements hors bilan, le recensement et/ou la valorisation des actifs immobiliers de certains ministères, la comptabilisation des actifs liés à des opérations public/privé, la prise en compte des passifs sociaux ou encore, le suivi et la valorisation des participations financières de l'Etat.

Au-delà de la fiabilisation classique des états financiers par application de procédures rigoureuses, un contrôle interne de qualité doit permettre aux collectivités, sans surprise, à l'instar du secteur privé, de prévenir les risques d'erreurs, le non-respect des réglementations, les fraudes, autrement dit de sécuriser, mais aussi de contribuer à optimiser la qualité de la gestion de l'entité de droit public, nécessité impérieuse dans le contexte actuel et durable de la raréfaction des fonds publics. Si les acteurs s'accordent depuis de nombreuses années, sur la définition et sur les objectifs du contrôle interne en secteur public, les élus commencent seulement à prendre conscience de l'intérêt politique de la démarche. L'application des procédures de qualité (transparentes, pertinentes et

partagées) ne peut, bien entendu, que contribuer à asseoir la confiance des administrés. A l'inverse, les collectivités dont les élus et la direction générale ne seraient pas sensibles et convaincus de la démarche, s'exposent à des risques politiques sans forcément du reste, en être toujours pleinement conscients.

Les exemples, parfois des "cas d'école", ne manquent pas. Que pourraient ainsi penser les administrés face à une collectivité qui n'a pas défini des règles claires et connues régissant l'attribution des aides de nature sociale (critères, délai, modalités, décision ...) ou qui n'a pas précisé, tant en interne qu'en externe, les niveaux de délégation entre les élus et les services? Même constat pour les collectivités qui ne disposent pas, au sein des écoles et cantines scolaires, d'un suivi fiable du respect des réglementations relatives aux normes d'hygiène et de sécurité des biens et des personnes ...

De fortes disparités sont relevées entre collectivités quant à l'organisation de la fonction "contrôle interne", ainsi qu'à la profondeur et la priorisation des diligences mises en place. S'il ne peut en effet exister en la matière d'organisation idéale et unique, cette organisation doit reposer avant tout sur une logique de bon sens et non l'application d'un modèle théorique dont certains écueils et mauvaises pratiques doivent être évités lors de son déploiement.

Des objectifs difficilement atteints

Si les tendances observées au travers notamment des travaux et publications de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne et des instances de contrôle, traduisent une amélioration de la qualité des procédures déployées par les collectivités quant aux différents suivis

financiers (comptables, budgétaire, commercial, contrôle de gestion), les objectifs de sécurisation et d'optimisation de la gestion sont quant à eux, rarement considérés comme atteints, au regard des procédures en place. Les travaux relèvent dans ce cadre, une culture du contrôle interne encore trop timorée dans nombre de collectivités (identité culturelle, réceptivité des élus ...), sur l'optimisation de la gestion publique grâce à l'application de procédures de qualité.

Certaines raisons peuvent être avancées pour expliquer ces constats et contribuer à redynamiser la démarche au sein des collectivités, à un moment où les plus grosses d'entre elles commencent à anticiper l'intervention obligatoire, à moyen terme, des commissaires aux comptes.

A des fins d'illustration, l'exemple des procédures de contrôle et de gestion du patrimoine communal, dimension pourtant significative et historique de la gestion des collectivités et souvent jugées comme à parfaire et/ ou à mettre en place (rapports réguliers des chambres régionales des comptes en ce sens), permet de cerner les sources de "blocage" dans la démarche opérationnelle à laquelle les parties ne peuvent pourtant qu'adhérer (élus, direction générale, agents, organismes de contrôle) :

- tout d'abord, elles concernent différents services de la collectivité (services techniques et urbanisme, services financiers, services fonctionnels en lien avec la destination des sites ...) nécessitant des procédures transverses et une forte imbrication des diligences et intervenants;
- par ailleurs, le recensement initial et la mise à jour des données de

gestion à collecter 1 induit des diligences structurées, pour ne pas dire rigides, et dans les faits, orchestrées par un responsable ayant défini un véritable plan d'actions prévoyant des seuils quant à la définition et réalisation des travaux.

L'ampleur de la tâche est accrue par le contexte actuel de raréfaction des ressources humaines et financières disponibles, tandis que les dernières années continuent d'être marquées par une prolifération des réglementations (mesures liées à l'accueil du public, accessibilité par exemple) et une remise en cause, souvent contrainte et à tous les niveaux, de la gestion des collectivités et des politiques publiques.

Si la professionnalisation des procédures de contrôle interne, au sein des collectivités, constitue toujours, pour différentes raisons, une priorité et une réelle opportunité pour la profession comptable, elle demande désormais la mobilisation de ressources et de compétences accrues dans la mesure où les thématiques résiduelles à traiter induisent technicité, persuasion et imbrication des acteurs et une remise en cause de tout ou partie des systèmes d'information

[Témoignage des praticiens au travers de l'exemple de la Ville de Lyon: Richard Brumm, élu en charge des finances de la Ville et de la Métropole de Lyon et Catherine Alberti-Jullien, Directrice des finances de la Ville de Lyon](#)

La ville de LYON s'est lancée depuis une dizaine d'années dans une démarche structurée et "tous azimuts" de mise en place d'un contrôle interne. Cette démarche, initiée en partenariat volontaire avec la DRFIP, au travers de l'élaboration annuelle de thématiques de travail et de fiches action, a coïncidé avec l'arrivée à la

délégation finances, d'un chef d'entreprise sensibilisé à la problématique. Leurs retours d'expérience ainsi que leurs prochains "chantiers": permettent de cerner les enjeux et difficultés de la démarche.

[Pourquoi définir comme objectif premier la refonte du système de contrôle interne de la collectivité ?](#)

RB : D'un point de vue financier et organisationnel, l'élaboration de procédures claires et pertinentes a constitué un préambule indispensable et concomitant à l'élaboration d'une stratégie financière sur le premier mandat et ce, dans un environnement contraint quant aux ressources disponibles. Cette démarche répondait également à la volonté de l'ensemble des élus d'engager la collectivité dans un processus de certification à terme de ses comptes et de notation récurrente par une agence financière. Enfin, de nouveaux risques pour la sphère publique, en matière par exemple d'endettement structuré, a fini de convaincre l'ensemble des acteurs du bien-fondé de ces travaux, quand bien même la démarche crée inévitablement des tensions ponctuelles au sein des services, du fait des remises en cause de nombreuses habitudes de travail.

[Quelles ont pu être les principales difficultés de la démarche?](#)

RB : Indéniablement une culture de contrôle interne qui se limitait à des travaux classiques visant exclusivement la sécurisation financière de la dépense (exécution budgétaire, allocation des subventions et contrôle de leur utilisation), sans que les agents aient le recul et les méthodologies nécessaires et suffisantes pour entamer une démarche de recensement et de priorisation des risques.

En ce sens, la démarche et les outils du contrôle interne répandus en secteur privé (cartographie des risques par exemple) ont pu, après adaptation, être appropriés par les intervenants permettant ce faisant de faire prendre conscience de l'ensemble des apports de la démarche.

Quelles sont pour les prochaines années, les principaux axes d'amélioration ?

RB: Deux chantiers ont été définis comme prioritaires pour l'année en cours. Il s'agit de finaliser les procédures de recensement contrôle et suivi à des fins de sécurisation, voire d'arbitrages techniques et financier du patrimoine communal. La fiabilisation des procédures liées aux régies de recettes (une centaine en place au sein de la ville, représentant environ 70% de ses recettes) constitue le second chantier en cours. Il se traduit au-delà de la remise à plat des procédures administratives et informatiques, par des actions de formations des régisseurs et une dématérialisation des flux.

En tant que responsable des services finances de la collectivité, quels pourraient être vos conseils à destination de collectivités souhaitant se lancer dans une démarche comparable à celle de la ville de Lyon ?

CAJ: Il me semble que, quelle que soit la taille de la collectivité, la réussite de la démarche nécessite qu'elle soit explicitée aux élus et agents, en rappelant les objectifs du contrôle interne qui ne sauraient se limiter aux aspects classiques de sécurisation des process (détection des éventuelles erreurs et fraudes), ni concerner que les services finances. La démarche nécessite également de définir un élu et une direction (idéalement indépendants des autres services et

délégations) qui constitueront les "chefs d'orchestre" de ce chantier structurant, quitte à se faire assister par une ressource externe. Ils devront alors définir un plan d'actions sur plusieurs années, tout en s'assurant que les procédures définies sont comprises, respectées et adaptées (rappelons à ce sujet qu'une procédure de qualité se doit bien entendu, d'être vivante du fait des évolutions des risques, notamment réglementaires, et de leur occurrence).

FINANCES PUBLIQUES

Quel est le meilleur système fiscal ?

Christian Chavagneux

Alternatives Economiques n° 361 /octobre 2016

Les experts de l'OCDE tentent de définir les conditions d'une fiscalité inclusive, c'est-à-dire ne remettant pas en cause la croissance tout en permettant de réduire les inégalités. Pour les auteurs, évaluer chaque impôt de manière individuelle est insuffisant. Disposer d'une idée juste des conséquences d'un système fiscal réclame d'analyser ses composantes plus structurelles. Il est ainsi nécessaire de regarder la qualité de l'administration fiscale, la complexité/simplicité du système, le poids des niches fiscales, les seuils d'imposition, le degré de réponse des agents économiques aux changements de fiscalité, les pratiques d'optimisation et de fraude, le contexte fiscal international, etc. Il faut également prendre en compte les caractéristiques plus générales de l'économie : la part du capital et du travail, la distribution des revenus, le niveau de chômage, des inégalités, etc.

Quatre actions possibles

Le document propose quatre grands types d'actions pour permettre aux systèmes fiscaux d'être à la fois plus efficaces et plus justes. Le premier, répété depuis toujours par tous les fiscalistes : baisser les taux et élargir les bases d'imposition. La suppression des niches fiscales, surtout celles qui bénéficient aux plus hauts revenus, permet de diminuer les taux

d'imposition. Cela simplifie le système fiscal et réduit les possibilités de fraude.

Une autre orientation consiste à renforcer la progressivité de la fiscalité. Cela ne passe pas par une hausse des taux marginaux, décourageants et contournés, mais par l'harmonisation des taux d'imposition entre les différentes formes de revenus travail et capital.

La fiscalité doit également intervenir pour corriger les inégalités avant toute redistribution. Par exemple, en encourageant la sortie des activités du secteur informel (le travail non déclaré), en privilégiant les périodes de formation et d'acquisition de compétences, en taxant plus les activités inutiles ou nuisibles (jeux, tabac, alcool, produits sucrés ...).

Enfin, une bonne politique fiscale réclame une bonne administration fiscale. C'est-à-dire capable de gérer des systèmes complexes à moindre coût, luttant avec détermination contre l'optimisation fiscale agressive des particuliers et des entreprises, disposant de données précises ... et de bons économistes spécialistes de la fiscalité pour les analyser ! A bon entendeur...

L'actualité des études

- **Le financement de la dette publique des Etats-Unis connaît des transformations importantes depuis 2014, explique une étude de la Société générale.**

Sur les quelque 20000 milliards de dollars de dette, quasiment les trois quarts peuvent s'échanger sur un marché (le reste correspond à des dettes entre administrations). Depuis 2014, la part financée par des investisseurs étrangers est passée de la moitié à 45 %. Autre changement : les achats de dette par des acteurs économiques privés progressent au détriment de la part des acteurs publics tels que les banques centrales. Ainsi, la détention de la dette publique des Etats-Unis pour motif de spéculation s'accroît, ce qui devrait se traduire par plus de volatilité.

- **5100 milliards de dollars s'échangeaient quotidiennement sur les marchés des changes en avril 2016**, selon la dernière enquête triennale de la Banque des règlements internationaux (BRI). Cela représente une baisse de 5,5 % par rapport à la précédente enquête d'avril 2013. Le dollar reste la monnaie la plus échangée (88 % des transactions, sur un total de 200 %, car chaque échange implique deux devises). L'euro arrive en deuxième place avec 31 %. La place de Londres reste, et de loin, le premier marché mondial des changes avec 37 % des transactions, suivie par les Etats-Unis avec 19 %. La France (avec 2,8 % du total) est en 6^e position, derrière Singapour, Hongkong et le Japon.

FINANCES PUBLIQUES

Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations du politique

Michel BOUVIER

RFFP N° 135 - Septembre 2016

Le sujet relatif aux rapports entre citoyenneté et gouvernance financière publique n'est pas nouveau, il a été âprement débattu au temps du Siècle des Lumières, au moment où se bâtissait le concept de citoyenneté. Il le fut par la suite et dans des conditions difficiles, notamment au milieu du XIX^e siècle. Il se pose aujourd'hui dans le cadre d'un environnement marqué par une métamorphose de notre société qui, en quarante années, a vu l'État, et le secteur public en général, se transformer en profondeur.

Un fait majeur est notamment intervenu, déterminant pour l'avenir de la citoyenneté, on pense ici à l'urgence de rendre nos finances publiques soutenables. Sans moyens financiers le citoyen et la démocratie font pâle figure, ce qu'avaient bien compris les concepteurs de la DDHC de 1789 qui y ont consacré trois importants articles en accordant aux citoyens le droit de décider de l'impôt et posant le nécessaire contrôle de son utilisation. Certes, la citoyenneté et la démocratie politique sont maintenant bien installées dans nos sociétés mais l'environnement financier public pourrait faire naître et se développer des menaces totalement inédites sur la qualité du lien social tout en étant porteur d'une part cruciale du modèle économique, politique et social de demain.

Il est à cet égard important de rappeler que les finances publiques, et au premier chef l'impôt, sont à l'origine et aux fondements d'une dynamique politique, celle de la construction et du développement de l'Etat parlementaire démocratique. Elles sont, autrement dit, l'ossature, le squelette mais aussi l'énergie du politique. Elles sont politiques par essence. Il faut encore ajouter que les budgets publics expriment, dessinent et déterminent des choix politiques, des choix de société. Mais aujourd'hui, l'État change, voire même se déconstruit, suivant en cela des systèmes financiers publics qui prennent d'autres formes que nous identifions encore très mal et qui laissent deviner une transformation en profondeur du politique. On assiste en effet à un triple phénomène : une fragilisation de la souveraineté des Etats et de l'Union européenne, une menace sur la classe politique et enfin une remise en cause fondamentale du politique tel que nous l'entendons depuis des siècles et par conséquent de la place du citoyen.

I- Transformation des finances publiques, menace pour la souveraineté des Etats et fragilisation de l'union européenne

Tout d'abord et on est là en présence du phénomène le plus apparent. C'est la souveraineté des États qui est en

jeu. Comme le soulignait l'économiste Jacques Rueff: « C'est par les déficits que les hommes perdent la liberté » et, peut-on ajouter, les États. Ce sont en effet les déficits qui conduisent à une dette publique excessive laquelle rend les États dépendants du marché financier jusqu'à parfois les conduire à frôler la faillite et dépendre celle fois d'institutions internationales ou encore, pour les États européens, qui font peser la menace de sanctions et obligent à des négociations difficiles.

Mais, ce ne sont pas seulement les pays qui connaissent une crise aiguë dont la souveraineté risque d'être entamée. En effet, dans le cadre européen, et en particulier dans celui de la zone euro, la soutenabilité des finances publiques engendre également des contraintes pour chacun d'eux. Depuis les traités de Maastricht, d'Amsterdam ou le pacte budgétaire européen, ces contraintes on le sait se sont considérablement accentuées allant dans le sens d'une intégration de plus en plus poussée des différents systèmes financiers publics, contribuant ainsi à limiter la souveraineté des États, et, il faut le souligner, à une intégration qui est potentiellement porteuse d'une forme encore embryonnaire de fédéralisme financier. En définitive, et sous-jacente aux problèmes de coordination, se pose une question dont la réponse commande sans doute toutes les autres : Peut-il y avoir une monnaie unique sans fédéralisme financier voire même un fédéralisme financier sans fédéralisme politique ? Une monnaie unique peut-elle s'imposer, à l'intérieur comme à l'extérieur, sans la cohérence d'un projet financier et politique commun qui transcende les compromis institutionnels ?

La circonstance que certains pays se trouvent dans des situations financières particulièrement critiques qui, par effet systémique, pourraient entraîner des difficultés pour les autres pays de l'Union et même représenter une menace pour la pérennité de la monnaie unique, fait que cette question est devenue d'une actualité de plus en plus brûlante. C'est ainsi que s'expriment des propositions, qui en d'autres temps auraient paru très audacieuses et qui sont aujourd'hui considérées avec un grand sérieux. On pense ici aux propos de Jean-Claude Trichet en 2011, alors qu'il était encore président de la BCE, qui préconisait l'institution d'un ministre des Finances européen en charge de faire respecter une discipline des finances publiques. Dans le même sens, Wolfgang Schäuble, ministre des Finances allemand, déclarait peu après dans une interview au journal Die Zeit le 28 septembre 2011 : « Si nous regardons vers l'avenir, ce qui serait plus important qu'un ministre des Finances européen - et je n'ai rien contre un ministre des Finances européen - serait de réfléchir à un président de l'Union ... Après une première campagne électorale, l'Europe aurait avancé d'un pas. Elle aurait changé ».

Les propositions du ministre français de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Emmanuel Macron et de son homologue allemand Sigmar Gabriel, publiées dans la presse le 4 juin 2015, vont dans la même direction. En effet, pour les deux ministres, « il importe de donner à la zone euro une compétence budgétaire en plus des budgets nationaux afin d'améliorer notre capacité à faire jouer les stabilisateurs économiques et à adapter notre politique budgétaire au cycle économique ». Il s'agit de poser « les bases

d'un budget commun à l'échelle de la zone euro ». Les auteurs de cette tribune se montrent également favorables au financement de ce budget par une fiscalité propre (taxe sur les transactions financières, part d'un impôt sur les sociétés) ainsi qu'à la transformation du mécanisme européen de stabilité en un Fonds monétaire européen. On l'a compris l'objectif est de créer un noyau dur intégrant solidement les finances publiques des dix-neuf pays.

Au final, la crise financière semble paradoxalement accélérer une évolution allant d'une part dans le sens d'un fédéralisme budgétaire, d'autre part dans celui d'un repli sur l'État national ouvrant la voie vers une éventuelle rupture. Ce paradoxe est en filigrane des différents dispositifs de régulation mis en place depuis Maastricht et peut en effet contribuer à faire naître des réactions de rejet du côté de populations plutôt « eurosceptiques » avec les conséquences institutionnelles que l'on connaît depuis le Brexit.

II-Les transformations des finances publiques une menace sur l'existence de la classe politique ?

La légitimité de la prise de décision financière publique repose, selon la tradition démocratique, sur le principe selon lequel le Parlement est le centre ultime du pouvoir. Or, un regard attentif porté sur, les réformes des systèmes financiers publics de ces quarante dernières années conduit à penser que ceux-ci constituent le socle dans lequel se cherche et tente de se formaliser une nouvelle gouvernance qui pourrait modifier un tel schéma en opposant à la légitimité politique, celle du suffrage

populaire, une légitimité gestionnaire, celle de la performance portée par des experts, voire même par des systèmes-experts, des systèmes automatisés de gestion et de décision, Cette légitimité gestionnaire est ouvertement ou implicitement posée comme la condition nécessaire à la soutenabilité des finances publiques au risque d'une confiance, peut être excessive, en l'expert.

Il faut également souligner que cette voie a été encouragée par un déplacement des débats qui, longtemps focalisés sur la question de l'initiative parlementaire, se sont orientés vers des eux plus techniques tels que la réalisation de l'équilibre budgétaire. Or l'aboutissement de cette évolution, enracinée dans une logique et une formulation mathématique, tend à s'incarner dans des dispositifs visant à instaurer un contrôle cybernétique des finances publiques, une généralisation d'automatismes financiers. Il faut y voir, outre une rationalisation de la gestion par l'utilisation de l'outil informatique, l'expression d'une perte de confiance dans la classe politique. .

Si le crédit reconnu aux experts pour décider de la chose publique avec professionnalisme n'est pas nouveau et concerne le champ politique dans son ensemble, en revanche le cadre dans lequel il se développe, celui de la mondialisation et des nouvelles technologies, du numérique, lui confère une force et des caractéristiques complètement inédites.

On est ainsi en présence d'un système financier public au sein duquel cohabitent nouveaux et anciens acteurs et structures. Autrement dit, on assiste à la coexistence, voire à la confrontation entre

deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique, c'est-à-dire celle des élus ; lui fait face une logique de gestion qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie l'expertise technique. On ne doit pas s'y tromper. C'est de la manière dont il sera répondu à cet enjeu que va dépendre la qualité de l'État dans les prochaines années et plus exactement, sachant la fascination portée aux systèmes automatisés de gestion, les formes que la démocratie sera conduite à épouser.

Ainsi, se dessine progressivement non seulement la fin d'une certaine façon de pratiquer la gestion publique, mais aussi celle de concevoir le rôle de la classe politique. Nous ne sommes, pas seulement en présence d'une situation dans laquelle se fait jour un processus de réformes techniques et de normes standardisées des finances publiques. C'est une nouvelle figure de la prise de décision qui se dessine, la logique gestionnaire, celle des experts, remet en question la décision politique non seulement par le risque de voir celle-ci déterminée par des professionnels mais aussi par la place de plus en plus grande accordée à des automates. Leur présence vise à garantir une autorégulation des finances publiques et au final à faire échapper la décision et l'exécution budgétaire aux aléas des faiblesses humaines, les décideurs politiques, étant particulièrement visés du fait de leurs pratiques clientélistes supposées ou avérées. Cette cybernétique financière pourrait ouvrir la voie à une cybernétique

du pouvoir renouant avec un vieux rêve de certains utopistes, celui d'une société idéale, parfaite car fondée sur des dispositifs automatiques de régulation, En définitive au travers de ce « cyberspace financier » qui se développe, c'est bien une nouvelle utopie technicienne politique qui transparait. Bien que le contexte soit différent, on peut y lire la poursuite multiséculaire d'un idéal machinique porté par certains philosophes depuis l'Antiquité.

III- Les finances publiques : fin ou renouveau du politique ?

On le sait, la construction des systèmes fiscaux est à l'origine du politique, de l'État. Or, il se pourrait bien que l'impôt soit aujourd'hui directement menacé par le développement d'une combinaison de la mondialisation et du numérique. Mais plus encore, c'est l'incapacité à identifier clairement un projet pour une société de l'interconnexion d'une « multitude d'individus » qui échange des informations facilement et gratuitement d'un bout à l'autre du monde qui est dangereuse pour la fiscalité. Une société qui par ailleurs ne connaît pas l'impôt ou presque.

Cette société des internautes encore à l'Etat naissant, ou plutôt encore informel est aussi une société sans politique qui tranche avec la société traditionnelle. En effet, le « vieux monde » semble compliqué à vivre et les contribuables ont de plus en plus le sentiment qu'ils n'en ont pas pour leur argent surtout lorsque les années passent et que la soutenabilité des finances publiques n'est toujours pas au rendez-vous. Il en résulte une perte de sens et de légitimité de l'impôt dont la fonction budgétaire pas plus que celle d'instrument

de la justice sociale ne semblent remplies. Dans nombre de pays dont la France et à la différence des trente années de reconstruction et de développement de l'économie qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, il n'est pas proposé aux citoyens un grand projet de restructuration de l'État et de l'économie. Ainsi, alors que l'impôt apparaissait parfaitement justifié, légitime, il y a encore cinquante ou soixante ans, il n'en est plus de même aujourd'hui. Les avis sont de plus en plus partagés et la mobilité internationale des individus et des entreprises accentuée encore cet éloignement vis-à-vis de la fiscalité tout en favorisant d'ailleurs l'évitement. On peut constater une déterritorialisation, un nomadisme des contribuables et de la matière imposable qui s'accroît de jour en jour. Une évolution à laquelle sont confrontées des administrations fiscales encore sédentaires et un droit fiscal qui semble parfois pétrifié devant ces mutations et encore largement figé dans le XXe siècle.

Toutefois, ce ne sont pas les formes les plus visibles et parfois spectaculaires des délocalisations de la matière imposable de certaines entreprises et de riches contribuables auxquelles on fait allusion ici. Là n'est pas l'essentiel. L'essentiel est dans une forme de déterritorialisation moins visible et bien plus redoutable qui est celle que pratiquent les grandes entreprises du numérique. Celle-ci remet fondamentalement en cause les cadres fiscaux, juridiques et administratifs, habituels. Elle les menace directement et en fait apparaître la faiblesse et la fragilité. Il est bien plus crucial de s'interroger sur le futur de l'impôt face au développement d'une économie mondialisée et d'une culture ainsi que d'un modèle économique

encore inédits portés par les grandes entreprises du numérique telles que les GAFAs. Combiné à la mondialisation le numérique porte en germe le passage vers une civilisation nouvelle, dans laquelle la place de la fiscalité n'apparaît pas à l'évidence. Là se niche un danger majeur non plus pour la classe politique directement mais pour la chose politique elle-même et en première ligne, on l'a dit, l'État.

Au final, on peut craindre menacés par les transformations de leur environnement matériel et intellectuel que les systèmes fiscaux actuels ne finissent par devenir obsolètes comme le fut celui de l'Empire romain dont des bribes furent récupérées au Moyen Âge par les féodaux. Mais on était encore dans une société du tangible alors qu'aujourd'hui il se pourrait bien que ce soit l'impôt qui soit menacé dans son existence et par conséquent tout le secteur public. Nous sommes maintenant en présence d'une remise en question, encore mal exprimée, de nos systèmes fiscaux conçus pour une époque révolue, la fin du XVIIIe pour certains, le XIXe et la première moitié du XXe pour d'autres.

Ce n'est plus dans ce contexte la montée en puissance des experts qui menace la classe politique mais celle d'entreprises qui se déplacent dans une sorte d'espace parallèle et dont le lieu d'installation devient insaisissable ce qui les rend difficilement taxables.

Plus encore, cette forme inédite d'évasion fiscale internationale qui épouse souvent les dispositifs les plus classiques d'évitement de l'impôt en en décuplant les effets, se surajoute à l'économie souterraine nationale qui se présente parfois sous la forme de l'économie du

partage et qui prolifère dans les pays développés dans le terreau de la crise. C'est ainsi que la fiscalité est agressée et minée de l'extérieur comme de l'intérieur.

On est là face à un défi majeur et inédit qu'il convient de relever autrement que par des réponses qui, si elles ont pu être efficaces autrefois, le seront de moins en moins. C'est pourquoi Il est indispensable d'en évaluer la pertinence dans une société où la globalisation et le numérique remodelent les sociétés. C'est une «révolution silencieuse» qui engendre un «nouveau monde» sans réelle centralité qui se dessine. Au final une plongée dans l'inconnu, un basculement pour l'instant incontrôlé vers un autre monde est en train de se produire.

Il ne faudrait pas pour autant oublier que des institutions solides sont indispensables au bon fonctionnement d'une société, qu'elles sont le cadre général d'action de toutes les activités économiques et sociales et que, par conséquent, il ne s'agit surtout pas d'affaiblir les forces et les formes politiques mais de les organiser autrement à la fois sur un plan vertical et horizontal. C'est bien selon cette logique que se construisent sur la base de synergies nombreuses des réseaux financiers publics qui, si l'on y regarde de près, ont parfaitement épousé la complexité, c'est-à-dire la multiplicité et l'interactivité des acteurs publics et privés. C'est aussi cet ordre qui au cours des prochaines années est certainement appelé à devenir le ferment, l'ossature, ou mieux encore la matrice d'une refondation du politique. Finalement, il n'y a là rien d'étonnant, l'histoire ayant montré à plusieurs reprises que les finances publiques jouaient un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en

profondeur, voire même des révolutions qu'ont pu connaître les sociétés.

Il est fort probable que le champ politique soit confronté à devoir s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de réforme permanente, l'enjeu fondamental étant sa capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs. Dans la mesure où une telle logique conduit nécessairement alors à considérer le secteur public du point de vue de son potentiel de développement, de sa dynamique de changement, il s'agit de le réinventer, de le reconstruire, de l'évaluer en permanence afin de maximiser ses capacités.

FINANCES PUBLIQUES

Le citoyen et la prise de décision financière publique

Franck Wasserman

Revue Française de Finances Publiques n° 135- Septembre 2016

Résumé : La résilience de la logique représentative confine encore systématiquement le citoyen, en matière de finances notamment, à une participation sans doute améliorée mais encore structurellement passive.

Dans le triptyque des articles financiers de la DDHC, le citoyen est au premier plan des préoccupations des articles 13 et 14. Pourtant, dès l'article 15, il s'efface derrière «la société». On a comme le sentiment d'une gêne, comme si les révolutionnaires avaient, dans le même mouvement, voulu faire de lui une figure centrale mais un acteur effacé. Dans ce mouvement qui va du consentement au contrôle opéré sur les agents, tout se passe comme si le citoyen n'avait plus le rôle à jouer, une fois l'impôt consenti.

De fait, le système représentatif ne peut fonctionner sans l'onction d'une légitimation citoyenne, mais s'accommode ensuite fort naturellement d'une relégation des citoyens dans un arrière-plan très secondaire. C'est ici le pur produit de la logique de représentation nationale, construit historiquement pour revendiquer le pouvoir politique à la mainmise monarchique sans pour autant devoir y associer la masse tumultueuse du peuple. Il reste que par rapport à son moment fondateur, le modèle représentatif a évolué en changeant de contexte, plus propice à une participation démocratique

plus soutenue. De fait, adossés à la position symbolique de premier plan donnée au citoyen, on ne peut nier que des efforts sont faits pour lui faire quitter le second plan opérationnel auquel il a été confiné et qui le prive de tout accès à la décision en matière financière. Ce mouvement est perceptible à travers la plus vaste diffusion d'informations financières publiques en corrélation avec l'affirmation d'une volonté publique de transparence en la matière; au niveau local, au moins dans les textes, on a assisté pendant la dernière quinzaine d'années à une reconnaissance sans équivoque des mécanismes de participation citoyenne et on commence juste à expérimenter et adopter la démarche de budget participatif, inspirée notamment d'exemples brésiliens.

Pour autant, la résilience de la logique représentative, qui veut que les représentants soient fidèles, non à leur parti ni à leurs électeurs, mais à leurs propres idées qu'ils doivent assumer, confine encore systématiquement le citoyen, en matière de finances notamment, à une participation sans doute

améliorée mais encore structurellement passive.

La centralité périphérique des citoyens

Derrière l'élan de leurs formules, les articles 13 à 15 de la DDHC ne fondent aucun droit subjectif, à portée financière, au profit des citoyens. Même les deux premiers qui, pourtant, invoquent explicitement les mannes citoyennes débouchent sur des applications positives centrifuges pour les citoyens. L'article 13 en particulier a une portée pratique évidente, notamment en contentieux fiscal ; il fonde le principe de nécessité de l'impôt mais aussi l'exigence d'égalité devant lui - et plus largement devant les charges publiques. Si le texte parle des «citoyens», ce sont les contribuables et les usagers qui bénéficient directement des principes qu'il garantit. Tout fonctionne comme si le citoyen était un élément instable dans la chimie juridique financière publique, qui se décompose très facilement en certaines de ses facettes particulières.

Ce n'est sans doute pas le moindre des paradoxes que l'article 14 qui, pourtant, par sa position centrale dans le triptyque et par le caractère proprement matriciel du principe qu'il énonce, fonctionne comme un pilier fondateur du droit public financier contemporain mais a malgré tout une portée pratique quasi inexistante. En réalité, quand on garde à l'esprit que le consentement à l'impôt est l'étincelle à la source du parlementarisme, peut-on encore s'étonner que la fonction positive principale de cet article soit de protéger les attributions financières - et

particulièrement budgétaires - du Parlement ? De façon fort remarquable, le Conseil constitutionnel considère dans sa décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 que «l'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la Déclaration». On ne peut que comprendre que l'article 14, qui donne pourtant un droit à «tous les citoyens» sert en fait à protéger l'autorité budgétaire des empiètements ou des entraves qu'elle pourrait subir. Ce pouvoir budgétaire appartient au Parlement qui en jouit au point même de pouvoir y renoncer - de manière limitée - en le confiant à l'Exécutif pour qu'il en dispose par ordonnances (Cons. const., 30 décembre 1995, 95-370 DC). Plus récemment, le Conseil constitutionnel a décidé que «les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution» (Cons. const., 18 juin 2010, 2010-5 QPC, SNC Kimberly Clark).

La portée opérationnelle de ces dispositions apparaît dès lors très faible, d'autant que l'article 34 de la Constitution protège déjà les attributions financières du Parlement, d'abord sur un plan strictement fiscal - et ce quelle que soit la collectivité bénéficiaire, mais également en lui confiant la mission de déterminer par le vote des lois de finances les ressources et les charges de l'État. Sans doute les citoyens trouveront avantage à ce que leur

pouvoir financier, à travers la compétence de leurs représentants, soit si solidement protégé par le verbe constitutionnel, mais le citoyen n'en tire directement, pour lui-même, rien. Dans cet écart entre le pluriel et le singulier, on retrouve la théodicée séculière usuelle du libéralisme politique français : sur le terrain du droit objectif : on comprend que les citoyens sont le fondement quasiment sacré de la légitimité politique et que s'exprimer en leur nom est un principe fondateur; sur celui des droits subjectifs, le citoyen peine à s'affirmer. Ce qui est frappant, c'est que cette scansion bien connue du Droit et des droits recouvre ici parfaitement celle, tout aussi connue, issue de la déclaration de 1789 entre le citoyen désincarné : (objectivement) et l'homme (subjectivement) situé.

Ce mouvement de périphérisation du citoyen - quand leur collectivité est placée au cœur du système politico-juridique, est la signature de notre tradition libérale. Il y a ainsi une logique textuelle particulièrement forte à ce que, placé après l'article 14, l'article 15 s'émancipe de toute référence à la citoyenneté pour lui préférer le terme de « société », dont on conviendra qu'il est juridiquement significativement inconsistant. Évidemment on entend facilement que la société est plus large que le corps des citoyens, et se compose de contribuables, d'usagers, d'électeurs ... Le terme « société », qui conclut le triptyque des articles financiers de la DDHC, fonctionne en quelque sorte comme une ouverture vers des catégories davantage spécifiques de sujets, qui sont, elles, mieux calibrées

pour exercer des droits subjectifs que le citoyen.

Il est connu en contentieux administratif, de manière très traditionnelle, que la simple qualité de citoyen ne confère pas intérêt à agir (CE, 6 octobre 1965, Marcy, p. 493 : CE, 27 octobre 1999, Seghers, p. 835). Dans ce contexte, le Conseil constitutionnel a rapidement décidé sans nous surprendre que ni l'article 14 ni l'article 15, pourtant clés, ne peuvent directement, à eux seuls, être invoqués dans le cadre d'une QPC (Cons. const., 18 juin 2010, 2010-5 QPC, SNC Kimberly Clark, préc.; Cons. const., 10 décembre 2010, 2010-77 QPC, Bartha Z.). Par contre, des lectures combinées permettent d'identifier des instruments juridiques opératoires. Ainsi, le Conseil Constitutionnel lit ensemble les articles 14 et 15 pour caractériser le principe de bon emploi des deniers publics (Cons. const., 28 décembre 2006, 2006-545 DC) qui est une exigence constitutionnelle (Cons. const., 29 décembre 2003, 2003-489 DC), et même un objectif de valeur constitutionnelle (Cons. const., 2 décembre 2011, 2011-203 QPC, M. Watlhik). Ceci étant, on entend bien qu'un tel principe ainsi formulé est juridiquement peu substantiel au profit du citoyen - dont on imagine mal qu'il fasse valoir dans un prétoire qu'il a, en tant que tel, un droit au bon emploi de l'argent public - on l'imagine d'autant plus mal qu'il s'agit au demeurant d'un simple objectif. Il est cependant à noter que dans la dernière décision QPC mentionnée, le Conseil lie le bon emploi avec la bonne administration de la justice en écrivant que la mesure incriminée poursuit « l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration

de la justice et de bon emploi des deniers publics», comme s'il s'agissait d'un seul et même objectif : la proximité substantielle des deux n'est pas nécessairement intuitive mais ce qu'on entend bien c'est que le bon usage des deniers publics a besoin de se greffer sur d'autres notions et principes pour produire un effet positif au profit des individus sujets de droit. On évite ici le mot citoyen, car déjà la bonne administration de la justice l'entraîne vers le justiciable ou le requérant.

Ainsi, si le triptyque des articles 13, 14 et 15 est construit autour la centralité du citoyen, dans le mouvement qui va du consentement au contrôle, c'est-à-dire dans le mouvement de l'impôt à la dépense, il concerne en réalité davantage les figures du contribuable et de l'usager, avec toutes les possibles déclinaisons intermédiaires. Le corps des citoyens est fondamental dans la modernité politique, mais la logique représentative rejette le citoyen en périphérie.

La participation passive des citoyens

La démocratie moderne s'est développée dans ce contexte particulier du parlementarisme, essentiellement libéral et représentatif. Elle repose sur un dosage fragile entre des tentations contraires, entre l'affirmation citoyenne et son expression représentative. Cette tension transparait dans le texte même de l'article 14 de la DDHC, comme le relevait tort judicieusement au début du XX^{ème} siècle un inspecteur d'académie (connu sous le pseudonyme d'Armand Depper) : «la Constituante établissait la nécessité du suffrage universel en déclarant que tous les

citoyens ont le droit de voter et de répartir les impôts par l'intermédiaire de leurs représentants, et la Constitution de 1791, fondée sur la Déclaration des Droits de l'Homme, établit seulement le régime censitaire».

On comprend bien pourquoi et comment nos systèmes de décisions politiques se sont construits sans que les citoyens y soient attachés. La démocratie n'étant plus remise en question - heureusement - Il n'est pas étonnant que la volonté de modifier les équilibres et de renforcer la participation citoyenne caractérise notre époque actuelle. Comme souvent, le niveau local fait figure de laboratoire d'expérimentation politique.

Au niveau étatique, on sait déjà que les dispositions constitutionnelles tendent surtout à protéger les attributions parlementaires. On peut relever aussi que l'article 11 C. - même s'il peut être d'interprétation très constructive - ne prévoit pas spécifiquement que les affaires financières publiques puissent être confiées à la décision populaire. L'ajout en 1995 des réformes relatives à la politique économique et sociale n'a rien fondamentalement changé sur ce point, d'autant qu'à date, aucun référendum sur ces sujets n'a été organisé. Le citoyen dispose en réalité essentiellement d'instruments d'information financière, qui lui sont fournis dans un objectif de transparence. Ce serait un sujet en soi de faire la recension et l'analyse de la documentation librement accessible en la matière, florissante depuis la LOLF, et bénéficiant du développement d'internet pour être consultée par toute personne

intéressée. Ceci étant, même s'il y a sans doute là des progrès louables, le citoyen - qui n'est pas le seul et peut-être pas le principal bénéficiaire de ces évolutions: investisseurs, bailleurs de fonds, agences de notation.. - reste spectateur passif. Pour évoquer le célèbre titre de Jean Starobinsky, indéfectiblement, la transparence butte sur l'obstacle.

La démocratie locale est également représentative, mais elle offre un éventail de mécanismes de participation citoyenne diversifié, même si notre intention n'est pas d'en faire un panorama. Il existe certains dispositifs qui permettent d'associer les citoyens à la vie publique locale, comme par exemple les commissions consultatives des services publics locaux, prévues depuis 2002 à l'article L. 1413-1 CGCT : par leur objet, ces commissions sont évidemment en prise avec des questions financières. Mais comme leur nom l'indique, ces commissions sont consultatives et si elles sont amenées à formuler des avis en amont de la prise de décision, elles n'ont, en propre, aucun pouvoir de décision. Et à vrai dire, elles se destinent davantage aux usagers qu'au citoyen.

Le législateur a introduit en 2004 dans le CGCT un article L. 1112-15 permettant l'organisation de consultations locales sur les décisions que les autorités de la collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La procédure ne donne pas plus de pouvoir décisionnaire que précédemment, mais elle permet à une collectivité de consulter ses électeurs notamment sur des questions financières.

On note que la procédure ne s'adresse donc pas au citoyen en tant que tel, mais il l'électeur qui - au niveau local - n'est pas nécessairement citoyen.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003 qui l'a institué, le droit de pétition, figurant à l'article 72-1 C. al., permet aux électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité d'une question, éventuellement financière, relevant de sa compétence. On est ici face à un dispositif qui promet plus qu'une simple consultation sans toutefois aller jusqu'à confier la décision aux citoyens, d'autant que le droit de pétition bénéficie également aux électeurs et non aux citoyens ... Pour mesurer la portée - très limitée - de ce droit, il suffit de rappeler que la loi ordinaire attendue pour en régler les modalités d'application n'a toujours pas été adoptée.

L'article 72-1 C. al. 2 consacre le référendum local - qui devient avec la révision constitutionnelle de 2003 un instrument possiblement décisionnel. Logiquement, puisqu'il s'agit d'une votation, il mobilise les électeurs et non les citoyens. La Constitution exclut expressément la possibilité d'une initiative populaire ou citoyenne, mais elle ne pose pas de restrictions substantielles; toutes les fantaisies sont donc envisageables, mais, semble-t-il, l'adoption du budget ou le vote des taux d'impôts locaux par référendum n'est pas devenue une pratique, même occasionnelle, de la vie politique locale... Au demeurant, le législateur organique a subordonné le caractère décisionnaire de ces référendums locaux à la condition que la moitié au moins

des inscrits ait pris part au vote; à défaut, c'est une simple consultation. On comprend bien que le législateur organique a voulu préserver la nature représentative de la démocratie locale en empêchant les organes locaux de se défaire de leurs responsabilités, face à des décisions dures ou impopulaires - comme cela peut facilement être le cas en matière financière, sur les électeurs. Mais la conséquence, c'est qu'on éprouve une fois de plus la force centrifuge qui marginalise la figure du citoyen et minimise son rôle.

Cessons-là. L'ensemble de ces dispositifs - qui peut sembler foisonnant dans l'énumération - est de faible portée pratique, la logique structurante des systèmes politiques représentatifs condamnant à la modestie tous les mécanismes qu'on a imaginés pour renforcer la place du citoyen. Bien sûr, si on sort des textes juridiques, on observe le développement de la pratique des budgets participatifs. L'idée est de faire appel à des projets citoyens dans un premier temps, puis, après chiffrage par les autorités, de les soumettre au choix populaire: les projets retenus sont ensuite financés par une fraction dédiée du budget public. C'est Porto Alegre qui mit en place le premier budget participatif en 1989, et depuis l'idée a largement essaimé à travers le globe. En France, la ville de Paris a lancé son premier budget participatif en 2014, et depuis Grenoble, Montreuil et bien d'autres villes lui ont emboîté le pas. La fraction du budget municipal dédiée à cette démarche participative peut paraître limitée, la ville de Paris, par exemple, ayant choisi d'y affecter 5% de ses crédits

d'investissement, soit, tout de même un demi-milliard d'euros sur la mandature 2014- 2020. Montreuil a choisi le même seuil, mais certaines communes dans le monde ont pu allouer une part beaucoup plus importante de leur budget à cette démarche: par exemple, la commune de Belo Horizonte au Brésil a pu décider jusqu'au un tiers de ses investissements de cette manière.

La démarche toutefois reste informelle, au bon vouloir de chaque collectivité, selon des modalités qui lui conviennent. Cette absence d'institutionnalisation se traduit par un biais idéologique selon les affinités politiques des autorités locales. Igor Mauler Santiago relève ainsi que dans le cas brésilien «les 29 communes analysées dans la présente étude sont toutes administrées par des partis et coalitions de gauche ou centre-gauche [...] Cette forte couleur politique fait que le mécanisme est souvent rejeté dans les communes de droite ou de centre-droit. La démarche participative peut aussi présenter certains risques. Comme le note Julia Devillers, «les priorités des habitants ne reflètent pas toujours les réelles nécessités de la municipalité. [...] Afin que cette modalité ne soit pas un frein aux investissements à long terme, il est déconseillé d'y consacrer une part trop importante du budget consacré aux investissements de la commune ».

Ainsi, ces éléments bien considérés, il est difficile d'envisager une généralisation ou même une extension importante des budgets participatifs. S'ils sont assurément le dispositif impliquant - et de loin- le plus le citoyen dans la prise de décision

financière - au prix sans doute d'un décentrage politique de la notion qui n'est plus essentiellement le support de la souveraineté mais un vecteur d'expression populaire, ils ne sont absolument pas systématisables, en particulier dans des environnements politiques de type représentatif. Autrement dit, ils ont vocation à rester marginaux.

On mesure à quel point les tentatives de valorisation du citoyen dans la prise de décision sont structurellement décevantes, car elles sont condamnées à avoir une portée limitée. En dépit d'une volonté claire de renforcer la part du citoyen dans l'espace politique, on ne peut, semble-t-il, qu'espérer des demi-succès tant l'idée même de citoyenneté s'est construite solidement enchâssée dans la logique représentative. À cet égard, on peut se demander si la mise en avant actuelle, à tout crin mais in fine assez décevante, de la figure citoyenne dans les discours n'est pas davantage un symptôme d'une crise de la représentation politique qu'un remède qu'on lui prodigue.

FINANCES PUBLIQUES

En marche vers la dématérialisation totale des marchés publics !

François Aumont manager secteur public Waveston

Sylvie Dupoirier directrice des achats et des moyens généraux/communauté d'agglomération Grand Poitiers

Eléna Tran Quang responsable des contrats et marchés publics

REVUE DU GESTIONNAIRE PUBLIC – N° 3 SEPTEMBRE 2016

1. Contexte et enjeux de la dématérialisation

La dématérialisation des marchés publics a un nouveau cadre réglementaire.

- L'ordonnance na 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret na 2016-360 du 25 mars 2016 précisent que les acheteurs publics auront l'obligation de transmettre par voie électronique « toutes les communications et échanges d'informations » relatives à la procédure de passation de marchés à partir du 1^{er} octobre 2018. Même si l'étendue de l'obligation réglementaire doit encore être précisée par décrets, cette échéance va pousser les acheteurs publics, et en premier lieu les collectivités territoriales, à se mettre en marche pour répondre à ce défi.

La dématérialisation du processus de passation des marchés est déjà une réalité pour bon nombre d'acheteurs publics. Que ce soit par la mise en ligne du Dossier de consultation des entreprises (DCE), la dématérialisation des échanges avec les fournisseurs via une plateforme web « profil acheteur » ou la remise des offres au format dématérialisé pour les marchés d'informatique. Mais cette

dématérialisation partielle est bien souvent vécue comme un élément de complexité. Circonscrite à quelques documents, les acteurs de la passation sont souvent contraints à la (re)matérialisation des documents et au traitement d'un double flux aux formats papier et numérique.

À ce titre, l'enjeu est à présent de franchir une nouvelle étape afin de tirer pleinement profit de la dématérialisation des marchés, en allant au-delà de l'obligation réglementaire, pour lancer le chantier de la dématérialisation dite « bout en bout » ou « full démat ». - Quelques acheteurs publics ont déjà franchi le pas et nous offrent un retour d'expérience précieux sur les pièges à éviter et les facteurs clés de succès de la démarche. Loin d'être un sujet purement technique lié aux systèmes d'information, c'est l'ensemble du processus de passation qui doit souvent être repensé à l'aune de la dématérialisation.

2. Les six étapes clés d'un processus de passation dématérialisé

La communauté d'agglomération Grand Poitiers a intégré le programme DCANT (Développement concerté de l'administration numérique territoriale) et fait partie des 15 préfigureurs nationaux de la dématérialisation totale des marchés. Sur la base des expériences combinées de la communauté d'agglomération Grand Poitiers et des missions réalisées par Kurt Salmon, six étapes essentielles du processus de passation d'un marché dématérialisé ont été identifiées et doivent faire l'objet d'une attention particulière:

1) La mise en ligne des DCE sur la plateforme de dématérialisation dédiée aux publications de marchés avec le dispositif MPS (Marchés publics simplifiés). - Le dispositif MPS ou « dites-le nous une fois » permet aux entreprises qui le souhaitent de ne répondre qu'avec leur seul numéro de SIRET. Les informations nécessaires à la candidature sont héritées d'un référentiel partagé. Ce dispositif de simplification permet de pré-remplir le formulaire de candidature et offre un gain de temps appréciable pour les entreprises qui font ce choix. Il permet en outre: la reprise des données d'identité de l'entreprise (INSEE, INFOGREFFE) ; l'attestation du respect des obligations sociales et fiscales (ACOSS, URSSAF, MSA, DGFIP ...) ; ainsi que la génération automatique d'un DUM (Document unique de marché qui remplace les formulaires DC1 et DC2 au niveau national). À noter, à ce jour, le DUME (Document unique de marché européen) ne peut être généré via le MPS, cependant un groupe de travail

interministériel travaille à la génération automatique du DUME dans le cadre du dispositif MPS.

2) Le dépôt de l'offre électronique par l'opérateur économique sur la plateforme de dématérialisation. - De nombreuses plateformes permettent au fournisseur un dépôt sécurisé et facilité des documents constitutifs de l'offre: plusieurs formats de fichiers acceptés en entrée, fonctionnalité « coffre-fort » pour accéder à des documents importants déjà utilisés en référence à une précédente procédure ... De plus, le principal obstacle au dépôt électronique des offres, la signature électronique, a été levé par la récente réforme réglementaire. La signature électronique des pièces de l'offre lors du dépôt n'est plus obligatoire (JCP A 2016, 2117). L'acquisition de certificat électronique par le soumissionnaire n'est plus un prérequis pour le dépôt d'une offre dématérialisée. Néanmoins, au moment de l'attribution, le fournisseur retenu devra être titulaire d'un certificat pour réaliser la signature électronique des documents de marché.

3) La convocation à la réunion d'attribution, choix de l'attributaire et signature du marché dématérialisé par la collectivité. - Dans un processus pleinement dématérialisé, la convocation des membres de la CAO peut être transmise par courriel, accompagnée des rapports d'analyse des offres relatifs aux affaires à l'ordre du jour. Les documents nécessaires aux choix d'attribution sont mis à disposition au format dématérialisé, notamment sur tablettes et / ou partagés en séance à l'aide d'un vidéoprojecteur. En fin de séance, les élus et autres membres

de la CAO signent le PV grâce à leur clé électronique.

4) L'information aux candidats et signature du marché par l'attributaire. - Les candidats non retenus, puis les candidats retenus, sont systématiquement informés via la plateforme de dématérialisation. À noter, l'ensemble des échanges entre les opérateurs économiques et l'acheteur public peuvent transiter via la plateforme : questions / réponses, convocation à la négociation par exemple. Si ce n'est déjà fait, seul l'attributaire désigné doit alors signer l'Acte d'engagement de manière électronique. Pour cela, l'attributaire doit avoir acquis un certificat de signature électronique délivré par une autorité de certification accréditée. Les frais d'acquisition, de l'ordre de 50 € par an, sont à la charge des candidats. Le niveau de sécurité est le niveau étoile (*) du Référentiel général de sécurité (RGS).

5) La transmission au contrôle de légalité de la préfecture pour les marchés supérieurs à 209 000 € HT et signature du marché par l'acheteur public. - La transmission des pièces de marchés dématérialisées se fait vers la plateforme ACTES via un tiers de télétransmission. Le quitus délivré à l'issue de cette transmission permet alors à l'acheteur public de procéder à la signature du marché. Plusieurs solutions techniques existent, mais l'usage d'un parapheur électronique est souvent privilégié. Il permet de respecter le circuit de signature interne et de maintenir les documents au format dématérialisé. Les certificats de signature électronique sont attribués aux personnes habilitées à engager la collectivité.

6) La mise à disposition des pièces de marché et l'archivage électronique. - Les pièces de marché sont mises à disposition des services opérationnels via un outil dédié de Gestion électronique des documents (GED). Les pièces de marché sont conservées dans un espace dédié avec un plan de classement commun à toutes les directions. L'archivage électronique définitif de l'ensemble des documents est réalisé via un Système d'archivage électronique (SAE).

3. Enjeux et bénéfices attendus de la dématérialisation du processus de passation des marchés

La dématérialisation participe à la sécurité juridique de la procédure de passation. - Elle renforce la transparence des procédures, par la traçabilité des échanges entre les différents acteurs du processus. À chaque étape il est possible de suivre les évolutions portées sur un document et opposer à d'éventuelles constatations des éléments tangibles issus de systèmes d'information sécurisés. La dématérialisation contribue également à l'égalité de traitement des candidats: les réponses aux questions notamment sont mises à disposition de tous les candidats sur la plateforme de dématérialisation.

Le recours au dispositif MPS concourt également à la simplification et à la sécurisation des relations entre les entreprises et les acheteurs publics. - Un exemple: les pièces de candidature proviennent directement des organismes de contrôle (URSSAF ...) et ne peuvent être falsifiées. L'obligation pour les acheteurs publics de récupérer tous les six mois les attestations de vigilance (attestations

fiscales et sociales) des entreprises est facilitée par des alertes et leur récupération automatique sur la plateforme.

L'impact environnemental et économique de la dématérialisation est également non négligeable. - L'ère du tout papier prend fin avec la dématérialisation des échanges et l'administration numérique. Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'au cours d'un processus de passation, un même document soit imprimé à plus de quinze reprises! Une étude conduite au sein d'une collectivité territoriale a mis en évidence qu'une procédure d'appel d'offres classique donne lieu en moyenne à l'impression de plus de 1 000 pages. À ce coût d'impression, il faut également ajouter un ensemble de coûts indirects, comme les coûts d'affranchissement (5,5 € une LRAR contre 0,50 cents pour une LREAR) ou de vaguemestre pour le transfert des dossiers entre services d'une même administration.

La dématérialisation permet d'accélérer les délais de passation des marchés. - Souvent très longs, les délais de passation des marchés constituent des irritants importants pour de nombreuses organisations achats. Une récente étude conduite par Kurt Salmon permet d'évaluer à environ 10 à 15 jours, le gain de temps observé sur l'ensemble d'une procédure d'appel d'offres dématérialisée de bout en bout. Ces gains s'expliquent essentiellement par des interactions simplifiées et plus rapides entre les différents acteurs du processus et en particulier avec les acteurs économiques.

Les acteurs de la fonction achats se recentrent sur des activités à plus forte

valeur ajoutée. - Très administrative, la procédure de passation d'un marché public se résume dans de trop nombreux cas à un exercice juridico-rédactionnel au détriment d'une démarche achat (sourcing, définition de stratégie d'achat ...). La dématérialisation et la simplification des procédures conduisent naturellement les acheteurs à se focaliser sur des activités à plus forte valeur ajoutée. Cette tendance contribue également à la revalorisation du métier d'acheteur, partiellement libéré de tâches purement administratives.

En synthèse, au-delà des obligations réglementaires, les bénéfices induits par la dématérialisation sont nombreux et doivent convaincre les derniers réfractaires à franchir le pas. Néanmoins, pour être en mesure de capter les gains attendus, certains pièges sont à éviter. Passons en revue les facteurs clés de succès et les principaux pièges à éviter.

4. Facteurs clés de succès d'une démarche réussie et les pièges à éviter

La dématérialisation bouleverse en profondeur les pratiques des acteurs de la fonction achats au quotidien. - Pour aboutir dans les temps et respecter l'obligation réglementaire d'octobre 2018, il est essentiel de se lancer au plus tôt sur un périmètre pilote. Ainsi, il convient d'identifier deux ou trois segments d'achat, sur lesquels l'obligation de remise d'offres dématérialisées peut être étendue, sans augmenter le risque d'infructuosité sur ces marchés. Par exemple, les fournisseurs de prestations intellectuelles (cabinets d'études et de conseil) sont déjà très concernés par cette modalité de dépôt. Cette montée en puissance progressive,

permet d'identifier en amont les éventuels écueils techniques et organisationnels liés au passage à la dématérialisation et de les corriger.

Cette transition en douceur doit être supportée par une véritable démarche de communication et d'explication. - Tout d'abord en interne, auprès de l'ensemble des acteurs impactés par la dématérialisation du processus de passation. Les acheteurs, les rédacteurs de marchés, les prescripteurs, les utilisateurs mais aussi les acteurs de la fonction financière (gestionnaire, comptable ...) ou les élus. La communication doit également être dirigée vers les acteurs extérieurs; avec en premier lieu les fournisseurs actuels et à venir. Les entreprises doivent être informées très en amont. Cette information peut être réalisée par une campagne auprès des fournisseurs (flyers, journaux locaux ...) et par l'intermédiaire des réseaux professionnels comme la FFB (Fédération française du bâtiment), la CAPEB ou les chambres consulaires ... Une vigilance particulière doit être portée à la signature électronique que ce soit pour les entreprises ou pour les acheteurs publics. En effet, la mise en place des clés de signatures et des habilitations à signer les marchés peut révéler des rigidités organisationnelles notamment pour les organisations de taille importante. Pour supporter cette communication, un plan de communication doit être établi et un argumentaire construit permettant de mettre en évidence les avantages de la dématérialisation pour chaque acteur.

Le choix de la plateforme de publication des marchés est essentiel. - Bien évidemment l'ergonomie de travail à

la fois pour les entreprises, d'une part, et les acheteurs, d'autre part, est un élément de choix fondamental. De nombreux fournisseurs renoncent à déposer une offre dématérialisée lorsqu'ils font face à une plateforme inadaptée et trop complexe à prendre en main. À noter, dans le cadre du MPS, il convient de s'assurer que la plateforme choisie dispose des fonctionnalités et accréditations nécessaires.

Enfin, la transition vers un processus de passation dématérialisé demande souvent de s'interroger en profondeur sur les processus existants. - L'acheteur public aura à cœur de simplifier les procédures internes existantes : notamment en terme de visa / signature, de pièces justificatives ou de DCE. Par exemple, il doit se contenter d'exiger des entreprises que le strict minimum légal pour les pièces de candidatures et les pièces techniques et financières essentielles pour l'offre. Sans cet effort de simplification, la dématérialisation n'est qu'une demi-victoire.

La phase de transition, qui se manifeste par la coexistence d'un flux papier et d'un flux dématérialisé de documents de marchés, suscite de nombreux irritants auprès des acteurs opérationnels. La gestion de documents sous différents formats, la gestion parallèle de différentes versions ou la nécessité de jongler entre différents outils contribue à alourdir la charge de travail des agents concernés. À défaut de supprimer cette phase transitoire, il est essentiel pour les cadres et les chefs de service d'accompagner les équipes qui à ce stade ne perçoivent que la complexité de la

dématérialisation sans en mesurer les avantages. Autant que possible, il faut veiller à limiter cette période de transition au strict nécessaire.

5. Pour aller plus loin dans la dématérialisation complète de la chaîne achats financière et comptable

La tendance est là, plusieurs textes réglementaires ont récemment consacré la dématérialisation comme un des principaux chantiers de transformation de la chaîne financière et comptable. Les obligations réglementaires du PES v2 et de la facturation électronique sont là pour en témoigner. Mais au-delà des obligations réglementaires, c'est l'ensemble du processus achats - dépenses qui peut être dématérialisé.

La dématérialisation du bon de commande et de sa signature, la prochaine marche à gravir. - S'appuyant sur un marché et donnant lieu à une facture, le bon de commande est la pierre angulaire du processus achats - dépenses. La mise en place d'un bon de commande dématérialisé au format unifié et porté par un système d'information peut être le vecteur de gains importants. Le bon de commande peut être transmis par mail ou via une plate forme (API) directement au fournisseur. Issu du système d'information financier, il a été préalablement validé et signé par les personnes habilitées, il comporte toutes les informations utiles (n° engagement notamment) qui permettront un rapprochement facilité lors des opérations de liquidation de la facture. L'attestation du service fait, un acte chronophage et complexe à gérer pour les directions financières. Souvent sous la

seule responsabilité des services opérationnels, l'attestation du service fait est l'objet de nombreux dysfonctionnements: dispersion de l'information auprès d'une multitude d'acteurs, pratiques différenciées selon les domaines d'achat (travaux, fournitures ...), perte et détérioration de documents... La dématérialisation des processus en amont (marchés et bons de commande) et en aval (factures) devrait inciter les acteurs publics à opter pour la dématérialisation du service fait. Quelle que soit l'option organisationnelle et technique choisie, il faut rappeler que la grande majorité des pièces constitutives de la dépense ne sont pas des pièces justificatives nécessaires au paiement.

La « full démat », une transformation des habitudes de travail au quotidien. - Il ne faut sous-estimer les potentiels blocages organisationnels, techniques mais aussi humains que peut susciter la dématérialisation. A priori bénéfique pour l'organisation publique dans son ensemble, certains agents doivent faire l'objet d'un accompagnement plus spécifique. Cet accompagnement passe notamment par la mise à disposition d'outils informatiques adaptés à ces nouvelles méthodes de travail: ergonomie des interfaces utilisés au quotidien, extension de la surface d'affichage (ou double écrans) pour faciliter le travail en parallèle sur plusieurs documents, meilleure intégration applicatives pour réduire voire supprimer les ressaisies ... Au-delà de ces indispensables évolutions, il est également nécessaire de repenser l'organisation des équipes au sein d'un service et les tâches de chacun, c'est

l'occasion d'impulser une nouvelle dynamique et de faire évoluer les pratiques bien au-delà de la « simple » dématérialisation.

FINANCES PUBLIQUES

Réforme de l'État, LOLF et management : lassitude ou espoir ?

Sylvie TROSA : Experte en management international Administratrice civile du ministère des finances

Gestion et Finances Publiques N° 5 / Septembre-Octobre 2016

La situation actuelle de lassitude de nombreux fonctionnaires envers les réformes est aisément vérifiable, Des solutions sont possibles à travers quelques orientations managériales l'open competition (compétition ouverte), le management par les outputs (services délivrés) et outcomes (impacts), L'absence d'une véritable culture de résultats, qui serait fondée sur des mécanismes rénovés de recrutement et de promotion et sur une pratique de pilotage par les impacts, explique le désarroi généralisé, Le diagnostic de la situation actuelle est issu d'une quarantaine d'entretiens menés avec des hauts fonctionnaires, des universitaires et des syndicalistes dont les analyses sont convergentes,

Il s'appuie sur l'analyse des politiques publiques et les théories de l'implémentation, Ces dernières montrent que le réel ne correspond pas toujours au modèle rationnel qui va d'objectifs clairs à la mise en œuvre qui en découle; mais qu'il se traduit souvent par une gestion d'objectifs multiples, pas nécessairement clairs et à travers des modalités de mise en œuvre diverses; système décrit comme « modèle de la poubelle », La succession des orientations de réformes, la multiplicité des outils, la complexité des processus de décision avec l'intervention des cabinets ministériels montrent bien que nous

sommes dans le cadre d'un modèle non rationnel-déductif de gestion des politiques publiques

L'approche rationnelle peut se résumer par un modèle d'action où les objectifs sont fixés une fois pour toutes, et dans lequel on gère et on modifie les politiques en fonction des ressources disponibles, Au contraire, le modèle de la poubelle, qui est plus proche de la réalité des politiques publiques, voit se produire sans ordre apparent des activités, des procédures écrites ou informelles, des acteurs, des jeux de pouvoir, sans règle formelle, ce que la situation administrative actuelle montre précisément Management, politiques publiques et sens deviennent indissociables, En particulier, toutes ces notions s'opposent à la gestion dite séquentielle où des objectifs clairs sont mis en œuvre puis évalués, Le problème réside dans le « puis » car une approche managériale ou de politiques publiques n'est pas séquentielle mais peut partir indifféremment d'un de ces aspects

Les politiques publiques retracent le mode de gouvernement des sociétés complexes Dans tous les cas, leur objet est de gérer les déséquilibres de la sectorisation et donc de la complexification des sociétés modernes. Ainsi, les sociétés modernes sont devenues « autoréférentielles », ce qui signifie qu'elles

doivent trouver en elles-mêmes le sens de leur action. En ce sens, les politiques publiques dévoilent un regard porté sur la société et définissent ainsi un rapport au monde.

La connaissance des pratiques mais aussi celle des représentations doivent être mobilisées. L'État n'est pas une organisation comme une autre mais une organisation chargée de symboles, irréductible aux autres organisations. L'État a un pouvoir symbolique qui meut les agents et qui ne relève pas de la prestation de services. Même un cantonnier qui assure le désherbage aura la conscience de participer de l'intérêt général, sous forme du maintien de l'activité dans le monde rural. Cet intérêt général qui fait agir les fonctionnaires relève presque de l'indicible, du « sacré » (Brunetière, 2015). Il s'agit de ce que Luc Boltanski et Laurent Thévenot ont appelé dans leur livre « Les économies de la grandeur », des sphères de justification.

Toute théorie des politiques publiques devient ainsi une théorie du changement. Le changement n'est pas possible que par le haut, les théories critiques de la décision l'ont montré. Ainsi, du cas emblématique de la création du RER, analysé par Lucien Sfez, il y eut tellement de modifications par rapport à la décision initiale, tant d'interventions d'acteurs multiples, qu'on ne peut savoir s'il y a eu décision, laquelle, de qui et quand? Le changement ne vient pas seulement du bas, bien que la société civile intervienne de plus en plus, car elle n'a pas à elle seule le pouvoir de décider de l'agenda politique et administratif. Changer relève donc du pouvoir de débattre, de convaincre et d'argumenter.

De la sorte, il n'est plus possible de voir l'action publique comme une simple exécution venant d'un impératif politique clair, mais plutôt comme un jeu de contraintes et de ressources, associé à des représentations voire des effets de routine dans lesquelles les acteurs se fraient un chemin. Le moteur en est moins le pouvoir au sens strict du terme, que l'intérêt à agir dans des situations complexes. On ne saurait donc résumer les inerties à la « résistance » des acteurs mais plutôt à leur perception, rationnellement limitée des contraintes et des ressources (H. Simon). Ce serait ce que recouvre le thème de la gouvernance.

En s'inspirant de la sociologie des organisations, cette problématique met désormais l'accent sur les formes horizontales d'interaction entre les acteurs, les interdépendances, l'autonomisation de secteurs et de réseaux par rapport à l'État, le processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociation, de contraintes et d'incitation.

L'ouvrage de Lascombes et Le Galès sur la sociologie de l'action publique se veut descriptif et non normatif. Il décrit pour le mieux une « action publique recomposée » s'intéressant à la multiplicité des parties prenantes des politiques publiques, qu'elles soient institutionnelles (Union européenne, collectivités locales, associations) ou de fait (groupes d'usagers, lobbies). En cela, ils s'approchent de la notion d'un État « hégémonique » qui gouverne par ses normes et son influence plus que par son pouvoir juridique ou budgétaire. Cependant, ces auteurs ne vont pas au bout de leur pensée qui est la spécificité de l'État, qui gouverne, surtout

en France, par son pouvoir symbolique et prend en charge la plupart des problèmes sociaux, de façon croissante (gestation pour autrui, développement durable, etc.) et reste dans l'imaginaire le porteur d'un bien commun que nul autre ne peut prendre en charge.

1- Les défis, entre théorie et pratiques

A. Une lassitude ambivalente

De nombreux agents sont échaudés par la multiplicité des réformes qui se succèdent tous les deux ou trois ans. La lassitude actuelle est fréquente face à certaines approches de management, qui apparaissent comme une série de modes ou de gadgets imposés aux cadres et aux agents, sans que ne leur ait été expliquée l'utilité ou l'articulation avec d'autres outils et dispositifs tels que la qualité, le parangon nage, la réingénierie de processus, le lean management, le contrôle de gestion, l'analyse stratégique, etc.

Qui s'y retrouverait? Il est d'autant plus difficile de s'approprier ces outils qu'ils ont souvent une durée de vie limitée, étant régulièrement balayés par les changements de responsables ou d'équipes en charge de la modernisation aux niveaux ministériel ou interministériel, en dehors même des évolutions politiques. Souvent, seules restent les règles et les normes, qui s'empilent en s'éloignant de leur raison d'être initiale ... Dans un tel contexte, la modernisation des services publics risque d'être perçue comme synonyme de démarches descendantes, parfois pilotées par des consultants culturellement décalés, et auxquelles il est préférable d'obéir sans rien en attendre de positif.

L'une des façons les plus globales et cohérentes d'éviter cet effritement des efforts et de la motivation dans les changements, semble être de chercher à « manager par le sens », tout en étant lucides sur les difficultés et paradoxes. Les outils, utiles et souvent indispensables pour mener à bien des réformes, redeviennent alors ce qu'ils auraient dû toujours être, à savoir des moyens et non des fins en soi.

Quelle est donc la forme de ce management devenu problématique et, il faut l'espérer, en voie de disparition? L'erreur la plus gênante est peut-être de considérer que l'institution publique ou non marchande est une organisation comme une autre, dont il ne s'agirait que d'optimiser les processus de travail et de production, indépendamment de ses missions de service public et d'une connaissance de fond des politiques publiques. Les démarches de modernisation sont alors parallèles à la réflexion et à l'action sur les politiques publiques, et, par conséquent, elles ne sont pas vécues par les agents comme étant au cœur de leur métier. Prendre le problème par le petit bout de la lorgnette, c'est-à-dire à partir d'un indicateur ou d'une action donnée, peut alors conduire à des problèmes de fond dans les démarches entreprises.

Le sens est la finalité vers laquelle on veut ou on doit aller et le cadre au sein duquel les objectifs devront être débattus et formalisés. Réfléchir préalablement au sens de l'action publique, c'est aussi se demander quels sont les paradigmes souhaitables et souhaités. Par exemple, veut-on une administration d'exécution ou à l'inverse de production de conseils aux élus et aux représentants politiques? Dans

le premier cas, la procédure et la technicité seront les plus importants, et les agents sont supposés mettre en œuvre en rationalisant leur temps et leurs moyens. Dans le second, les agents doivent développer de l'expertise, rencontrer les forces de la société civile, évaluer les jeux d'acteurs et les rapports de force, anticiper les conséquences des décisions, donc ne pas rester dans leurs bureaux et se montrer ouverts à leurs environnements ... Le service financier d'une collectivité territoriale ou une administration du secteur social peuvent se poser ce type de question. Les modèles ne sont pas nécessairement incompatibles, mais ce ne sont pas les mêmes.

Clarifier le sens, d'où l'on vient et vers lequel on doit aller, n'est rien moins que simple car il faut se projeter dans l'avenir et avoir conscience des enjeux stratégiques, techniques, sociaux ou environnementaux qui se dessinent. Il est également nécessaire de connaître les attentes différentes de ses clients, usagers, partenaires, et autres parties prenantes ... Il s'agit donc d'un véritable travail de fond, celui d'une action publique immergée dans la société et dans le monde.

L'une des difficultés à surmonter est qu'il est plus facile de promouvoir des outils plutôt que du sens. Si l'on énonce par exemple qu'il faut analyser les coûts, cela doit nécessairement s'accompagner d'un réflexe de questionnement du type « certes, mais pourquoi. ». Pour poursuivre cet exemple, on pourrait imaginer au moins quatre motivations distinctes face à une telle démarche d'analyse des coûts :

- est-ce pour privatiser ou mettre en concurrence quand les coûts sont trop élevés?

- veut-on trouver des moyens débattus avec les personnels pour les diminuer sans pour autant réduire la qualité du service aux usagers?

- s'agit-il de réallouer les moyens en fonction de priorités?

- souhaite-t-on donner des marges de manœuvre aux gestionnaires pour diminuer les coûts par des libertés d'action accrues?

On le voit, ces quatre finalités, ces quatre sens, ne sont pas les mêmes, et le fait de les clarifier permettrait de diminuer l'idée selon laquelle il y aurait des « idées ou des agendas cachés » dans une démarche de modernisation utilisant le suivi des coûts.

Si la nécessité d'un management par le sens s'impose donc de plus en plus clairement, elle n'en efface pas pour autant le caractère complexe et non spontanément cohérent. Le management de l'action publique est en effet aujourd'hui une réalité paradoxale, au sens où il doit affronter des exigences multiples, parfois décalées, voire en tension. Pourquoi utiliser le mot « paradoxe » plutôt que « contradiction » : parce qu'une contradiction est résolutoire, un des éléments constitutifs de la contradiction l'emporte, tandis que dans le paradoxe, les éléments en tension demeurent et il s'agit de trouver le meilleur moyen de naviguer entre eux. Dans de nombreux domaines, les agents sont sous injonction paradoxale, un policier réprime et aide, une assistante sociale applique les droits sociaux et doit aider à sortir de l'assistanat. ..

La multiplication des injonctions contradictoires qui pèsent sur les agents les amène à devoir arbitrer entre la prolifération des normes et la nécessité de

résoudre des cas concrets, et cela de façon ad hoc, les poussant à prendre des décisions importantes qui peuvent différer d'un endroit à l'autre, d'un service à l'autre. Dire alors qu'il y aurait une solution, « a one best way », attitude tant dénoncée par les théoriciens des politiques publiques, devient obsolète. Le management ne peut se faire seulement par des outils ou des méthodes (car ceux-ci font l'impasse du débat sur les contenus de l'action publique et son histoire), ni sans eux. Par exemple, créer des centres de responsabilité, ce que la LOLF n'a pas fait, suppose des systèmes d'information performants qui permettent de construire des retours sur les résultats en temps réel (pour passer du contrôle a priori au contrôle ex post).

B. L'éclatement des politiques publiques

Dans la problématique des programmes et des politiques publiques, il faut intégrer le fait que les politiques publiques sont le plus souvent éclatées entre des acteurs différents et qui ont chacun leur légitimité propre, État, agences nationales, services déconcentrés, agences locales, collectivités locales de divers niveaux, associations subventionnées. Sans que l'on sache bien qui fait quoi, qui finance quoi, et sans qu'il y ait accord sur des indicateurs de résultat. Des politiques d'État comme la lutte contre la toxicomanie voient en fait 90 % de l'argent géré par des associations privées, sans qu'il y ait toujours accord sur les résultats et les stratégies.

Et ce, paradoxalement, contrairement aux États fédéraux, où souvent existe une organisation de concertation chargée de définir en commun, entre le centre et le local des

indicateurs de résultat politique par politique.

Les programmes de la LOLF ne représentent qu'une petite partie des politiques publiques. Comment agir alors ? En déterminant pour chaque politique les leviers d'action de l'État qui peuvent être le levier budgétaire intelligemment utilisé, une action d'influence, des partenariats entre collectivités publiques ... Mais travailler par levier d'action et par influence n'est pas le modèle de fonctionnement le plus répandu dans la formation des fonctionnaires. Il s'agit d'une situation contre-intuitive, bien loin des blocs de compétence. De plus, elle interroge les modes d'action de l'État qui ne peuvent être seulement hiérarchiques et budgétaires ...

Le principal contre-argument est celui de la responsabilité et de l'imputabilité. La responsabilité doit être définie politique par politique, quitte à voir le responsable comme chef de file de cette mise en œuvre complexe, dont il doit pouvoir rendre compte. L'imputabilité, ou « à qui la faute ? ». Par contre, est difficilement pensable dans un puzzle aussi complexe. Elle doit évoluer vers une compréhension de ce qui se passe dans le réel plutôt que dans la recherche du {{ responsable-coupable ».

On peut aussi noter que, dans les États fédéraux, les subventions aux collectivités de niveau inférieur sont ventilées par programmes et font l'objet d'indicateurs de résultat.

Il ne s'agit pas que d'un problème formel mais d'une révolution copernicienne. À la vision verticale d'un État intégré, responsable de ses politiques et de ses programmes, exerçant une

autorité hiérarchique et maîtrisant ses budgets se substitue la vision d'une diaspora d'acteurs entre lesquels il faut établir des règles du jeu, ainsi qu'un mode de fonctionnement de l'État qui doit évoluer faute d'être marginalisé. C'est aussi prendre en compte le fait que nous ne nous mouvons pas dans une opposition État/collectivités locales mais dans le cadre de politiques publiques nationales qui doivent faire l'objet d'un accord sur les résultats à atteindre.

2-Des pistes : de la théorie à des pratiques cohérentes

A. L'open compétition (compétition ouverte)

Cela reviendrait à soumettre tous les emplois fonctionnels (ou de direction), non au choix discrétionnaire comme aujourd'hui, mais à une compétition ouverte dans laquelle chacun pourrait se présenter, sans condition de corps, devant un jury indépendant (l'indépendance étant garantie par la présence d'au moins un membre distinct du ministère employeur, de personnalités qualifiées ou venues de la société civile) qui établirait une liste d'aptitude, ce qui se fait dans nombre de pays de l'OCDE5. Certes tous les emplois ne pourraient être pourvus de cette façon.

On pourrait également envisager une politique volontariste de diversité des profils qui ne repose pas sur des quotas mais sur une volonté collective des ministres et des recruteurs. Il y a différentes façons de faire: un principe de «chances égales» pour différents groupes sanctionnés par les tribunaux (par exemple, un jury qui n'entendrait que des hommes serait considéré comme biaisé) ; des profils et fiches de poste que le ministère, chargé de réguler la fonction

publique, vérifie; des membres des jurys, personnalités qualifiées, qui aient un regard différent du milieu de la fonction publique.

En tout état de cause, la gestion statutaire a évolué sous l'effet de la LOLF. Celle-ci prévoit en matière de gestion des ressources humaines un plafond net d'emplois et de masse salariale par programmes et un compte rendu au Parlement des choix faits en matière de compétences et d'emplois. La globalisation de la masse salariale devrait amener un nouveau système de gestion.

De façon sous-jacente, on peut y voir, là encore, une révolution copernicienne, car il y a là deux logiques et donc deux théories d'action contrastées: la situation française actuelle, d'une part, et des dispositifs existants dans les pays à programmes qui n'ont pas contractualisé leur fonction publique, d'autre part. Comment fonctionne le statut de la fonction publique dans les pays qui ont un statut général de la fonction publique (quelle qu'en soit l'appellation) mais n'ont pas de corps? En réalité, tous les pays ont des règles communes à la fonction publique mais pas nécessairement de droit à la carrière, ni de corps au sens d'un monopole sur des emplois déterminés. Les fonctionnaires sont soumis dans ces pays (Royaume-Uni, Australie) à une double exigence : des compétences communes aux cadres dirigeants et une adaptation à l'emploi. Les fonctionnaires doivent répondre, lorsqu'ils ne sont pas dans des filières d'expertise, à des exigences de responsabilité et de management (leadership, encadrement, aptitude aux résultats, communication, adaptabilité, etc.). Et ils doivent aussi se plier aux

compétences attendues en termes de savoir-faire et de savoir-être de l'emploi qu'ils occupent, ce qui implique une double gestion, statutaire et par compétence/emploi/niveau de responsabilité. Cela veut dire que, par exemple, un sous-directeur du ministère des finances ne passera pas automatiquement sous-directeur aux affaires sociales sans passer par une commission qui juge de son aptitude à ce nouveau poste. Telle est l'orientation d'une récente circulaire (20 juin 2015) du Premier ministre en France et des décrets du 24 mai 2016 créant des comités d'audition des candidats à des postes de directeurs ou de chefs de services d'administration centrale.

La première réponse serait d'interroger les ministres pour savoir quel modèle sert le mieux leurs intérêts, celui d'une administration faible, instrumentalisée, contrôlée de toutes parts ou d'une administration « mise en pouvoir » qui s'engage sur des résultats? Ce débat ne peut plus être esquivé: la démoralisation de l'administration, sous la double pression des demandes incessantes des cabinets ministériels et des interventions des cabinets de consultants devenus presque maîtres d'ouvrage, est trop forte. Et la question n'est pas simple car chaque partie, administration et politique, est frustrée.

L'équilibre ne peut être trouvé que par un changement systémique, un véritable new deal avec les managers sur leurs responsabilités et sur les moyens de l'exercer. Il devra s'atteler à tous les blocages qui ne permettent pas de recruter les plus compétents dans la fonction publique ou de donner des compétences adéquates à ceux qui y sont et devra

prendre en charge tous les facteurs de lenteur, souvent moins justifiés par une bonne gestion des deniers publics que par des procédures trop lourdes et déresponsabilisantes. Sauf à s'attaquer à toutes ces questions simultanément, une administration à même de fournir une expertise de qualité et rapide et en laquelle les ministres ont confiance ne verra pas le jour.

Le changement doit également être culturel, même si ce mot fait peur. Il s'agit de convaincre les ministres que la mise en œuvre d'une telle politique ne relève pas que du court terme, que l'intérêt collectif du gouvernement l'emporte sur celui de leur ministère, que les hauts fonctionnaires sont dignes de confiance. Cela ne peut se faire en un jour. De petites mesures y contribuent comme des contrats objectifs/moyens de trois ans pour les directeurs (Australie) ; les lettres de mission en France (si le ministre change, il est tenu d'expliquer publiquement pourquoi il change les objectifs) ; une stabilisation par la loi de nombre de ministères et de leur périmètre; un véritable comité pour l'éthique de la vie publique comme il en existe un au Royaume-Uni depuis dix ans qui, tout en veillant aux manquements à l'éthique, surveille également l'action des cabinets ministériels ; une véritable compétition ouverte aux postes de direction (sauf pour les postes régaliens) qui assure que personne n'est choisi en fonction de son « corps » ou de ses réseaux mais de son mérite et de son projet et est donc par là même plus légitime et crédible.

Il n'en reste pas moins que les statuts d'emplois fonctionnels constituent des chasses gardées non justifiées. Les

conditions d'accès aux emplois ne devraient pas être verrouillées par des textes statutaires mais permettre à des personnes compétentes de postuler aux emplois indépendamment de leur corps d'origine. Les conditions d'accès aux emplois devraient résulter des fiches de poste. Sinon nous n'aurions jamais eu de DDE administrateurs civils et/ou d'ingénieurs à la direction du budget. On peut organiser la carrière des cadres sans verrous statutaires. L'open compétition, hormis sur certains emplois régaliens, n'est-elle pas imaginable? Un directeur de l'habitat peut très bien passer par un processus de sélection ouvert. On sous-estime de plus le rôle du numérique dans l'activation des réseaux, qui ne doivent pas nécessairement attendre l'aval des administrations centrales pour se réunir et échanger. On pourrait imaginer la généralisation des sites intranet interactifs des administrations où les cadres et agents peuvent échanger (avec un modérateur si abus il y a) comme il en existe déjà à l'Aviation civile, à la DGFIP et aux Affaires étrangères.

B. Le management par impacts (outcomes) ou par services délivrés (outputs)

Les outputs et les outcomes dépendent d'abord de la définition des objectifs: sont-ils de simples rappels des objectifs ou des indicateurs de résultats?

La réponse, dans la plupart des pays de l'OCDE, est qu'ils assurent le suivi de réels résultats sur les citoyens et la société.

Classiquement, il existe deux sortes de résultats: les résultats immédiats des politiques publiques et des administrations qui les mettent en œuvre, les livrables, services délivrés (en anglais outputs) et les

résultats « réels » en termes d'impacts et d'effets des actions publiques (en anglais out-comes). Il s'agit de la différence entre par exemple le nombre de jours de formation et le nombre de chômeurs trouvant un travail. La France sur ce point est passée d'un extrême à l'autre, sans d'ailleurs qu'il y ait de débat public sinon entre quelques hauts fonctionnaires et parlementaires (guide pratique de la LOLF, 2004). Le début de la mise en œuvre de la LOLF par la direction du budget a été marqué par une volonté de valoriser les impacts pour éviter une mentalité passive de mise en œuvre, un stakhanovisme quantitativiste du toujours plus d'outputs: je délivre les services que l'on me demande (outputs), voire le plus possible, mais je ne propose ni innovations ni améliorations. Allen Schick, expert budgétaire de la Banque Mondiale, appelle cela le modèle néo-zélandais. La difficulté des impacts est qu'ils sont difficilement imputables. Les outcomes traduisent le modèle de la poubelle au sens où plusieurs causes induisent différents types d'effets. Là encore, les finalités n'ont pas été explicitées: le but majeur est-il de savoir qui travaille bien ou non (« performant ») ou de déterminer des pistes d'amélioration du service public? Le but de la LOLF est-il l'imputabilité (la recherche de la responsabilité ou de la performance) ou l'amélioration du service public? Les deux ne sont pas toujours conciliables car l'imputabilité créant des craintes de blâme, elle peut inciter à masquer la réalité, plutôt que de parler ouvertement des problèmes et trouver des pistes d'amélioration.

De plus, les impacts les plus intéressants du point de vue de la motivation (je sais que mon action est utile)

et du politique (a-t-on réduit le chômage ?) sont aussi le résultat d'un mélange de facteurs, certains relevant de l'administration, d'autres de facteurs externes (la croissance, la démographie ...). Déterminer si le ministère de l'emploi a été performant suppose en ce cas un diagnostic entre responsables de l'administration et experts pour savoir quelle est sa contribution aux résultats. L'imputabilité n'est jamais « objective ». Si l'objectivité signifie des jugements incontestables (qui d'ailleurs n'existent plus dans les sciences exactes). Elle relève de l'apprentissage humain, de l'analyse, des chiffres dont on dispose, d'un savoir continué et itératif entre ceux qui font et des experts qui ne sont pas partie prenante des politiques publiques et de leurs intérêts. Elle ne connaît donc pas de « nombre d'or ».

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans sa grande sagesse, inventa alors un concept qui est celui de « leviers d'action » : étaient donc admissibles (par la direction du budget) les résultats sur lesquels l'administration avait des leviers d'action et dont on pouvait la tenir responsable. Mais, petit à petit, cette notion s'est rétrécie, les leviers d'action sont en fait redevenus les instruments d'action classiques et directs de la fonction publique: autorité hiérarchique, pression par les budgets, etc.

Ce qui manque le plus depuis le vote de la LOLF est la mise en œuvre de la chaîne de résultats c'est-à-dire de la définition, en même temps que celle des programmes, du lien logique entre des finalités, des objectifs opérationnels, des stratégies de mise en œuvre, des instruments de mesure, des systèmes

d'information et des évaluations. C'est la dimension de la stratégie qui est le plus souvent oubliée car la définir amène à une vision itérative, voire « neuronale » de l'administration dont les différentes composantes interagissent en permanence. Les choix de stratégie sont pourtant ceux qui permettent le plus de « faire autrement » et de solliciter l'inventivité des managers et des agents. Ainsi, par exemple, une politique de l'environnement, peut-elle choisir entre une action de répression par les forces de police ou une politique d'accréditation de ceux qui donnent les meilleures garanties de respect de l'écologie ou différentes combinaisons de ces différents modes d'intervention.

La notion de leviers d'action aurait pu soulever une réflexion sur l'action de l'État aujourd'hui, qui n'a la main que sur ses propres programmes, dont nombre sont dictés par les directives de Bruxelles. Alors que les politiques publiques mobilisent un ensemble d'actions conjointes de différents acteurs tels que les collectivités locales ou les associations qui ne se sentent pas toujours redevables de l'argent public. Quels sont les leviers de l'État ou plus généralement de la puissance publique, prise aujourd'hui entre l'Europe, les collectivités locales et la mondialisation ? La LOLF en partant d'une vision obsolète d'un État, acteur essentiel dans la société, amène à se poser des questions fondamentales, qui sont celles de la capacité à faire converger un ensemble d'acteurs qui n'obéissent ni à des relations hiérarchiques, ni à des actions coopératives et se sentent peu comptables de l'argent public alors que tous contribuent aux mêmes actions publiques.

La théorie des blocs de compétences, qui a prévalu lors de la réforme Defferre et visait à confier une compétence à une seule autorité, n'a pas résisté aux aléas d'intérêts des uns et des autres. Les missions demeurent souvent partagées entre plusieurs autorités, de fait ou de droit.

On peut se demander si le programme Iolfien n'est pas devenu un instrument de contrôle et non de management en l'absence de débat sur le « comment faire? », sur les stratégies de mise en œuvre. Le « comment faire? » a été laissé aux managers dans tous les pays gérant par programmes. La difficulté de cette autonomie de choix est l'affichage politique. Dire, par exemple, qu'il y aura une maison de l'emploi dans chaque département est plus facile à expliquer que de s'organiser pour que tout soit fait pour gérer les besoins des chômeurs (même si cette façon de mettre en œuvre en créant des maisons de l'emploi n'est pas la bonne solution partout).

La différence entre services délivrés et impacts n'est pas que théorique. Dans la mesure où les impacts sont dus à des causes diverses, les accepter, c'est aussi accepter deux présupposés: une interprétation humaine des causes les plus vraisemblables (pourquoi le chômage va-t-il diminuer répond à plusieurs hypothèses) qui ne fait pas partie de notre tradition et serait accusée de non scientifique (alors que pourtant tout scientifique sait qu'un nombre doit être interprété). Elle suppose qu'il y ait une relation de confiance entre ceux qui interpréteront les résultats. Un directeur général australien dit un jour: «je m'en tiens aux outputs (services délivrés) car mon ministre ne me fait pas confiance» et il est un fait que les pays qui, il y a

maintenant trente ans, ont mis l'accent sur les services délivrés partaient de l'hypothèse d'une insuffisante productivité des fonctionnaires ou d'une non-volonté de leur part de mettre en œuvre les objectifs du gouvernement. Ce fut résumé par le mot « alignement ». Lors d'une conférence en Nouvelle-Zélande en 1997, le ministre de la fonction publique admit même que l'excès d'outputs et d'alignement avait « décérébré » les fonctionnaires, en ne faisant appel ni à leur expérience ni à leur créativité.

N'accepter que les outputs a aussi pour présupposé que l'administration ne fait qu'exécuter. Pour autant, des problèmes apparaissent vite: les fonctionnaires perçoivent cette méfiance et font ce qu'on leur demande mais ni plus ni moins, au détriment de l'innovation de l'imagination, toutes notions non comptables qui supposent une prise de risque et une possibilité d'échec. Aujourd'hui, pour cette raison, pratiquement tous les pays anglo-saxons sont passés à la gestion par impacts.

On le voit, les défis autour des enjeux de l'évaluation et du management par outputs et outcomes sont grands. La lassitude actuelle est marquée par des phénomènes ambivalents. Si la LOLF est décriée, on imagine difficilement un retour à la budgétisation par moyens. De plus la fongibilité a ouvert la voie à de nombreuses innovations de gestion et des réflexions fructueuses sur le management par objectifs, certains ministères (tel celui de la culture ou celui de l'ancien ministère des affaires sociales) s'étant emparés de la LOLF pour mener un véritable débat sur les objectifs. L'enjeu paraît donc de progresser

plutôt que de revenir sur les principes de la LOLF.

De même, les fusions, notamment au sein des DREAL, si elles encourent le risque d'une perte de professionnalisme par un « placage » des DRIRE, DIREN et DRE, ont pourtant marqué l'émergence d'une nouvelle vision autour du développement durable. Le risque de perte de professionnalisme est d'abord une affaire de management au sens où le management peut permettre aux différentes cultures de se fédérer autour d'un projet commun, celui du développement durable. Cette culture commune est sans aucun doute plus difficile à créer dans les DIRECCTE et dans les directions départementales interministérielles, DDT(M) et DDPP, dont les regroupements de métiers différents ont été dictés par des considérations d'organisation plutôt qu'en fonction des finalités.

En conclusion, l'on pourrait dire que les cultures des administrations ne sont pas une donnée immuable mais une donnée qui peut évoluer si les systèmes d'action concrets des acteurs sont portés par des structures qui favorisent le management. L'évolution de la DGFIP en est un bon exemple.

Le management ne se décrète pas mais on peut aider à son évolution, notamment en mobilisant les cadres, aujourd'hui menacés par le désarroi. Il est nécessaire de mener un changement culturel par la promotion de formes d'animation diversifiées qui mobilisent l'intelligence de tous et sont basées sur une vision claire de là où l'on veut aller. On en revient au management par le sens. L'évolution de la tutelle relève aussi d'un

changement culturel profond. À ne pas s'y engager, à ne pas intervenir dans le comment changer, on perd beaucoup de temps, d'argent et de motivation des fonctionnaires.

FINANCES PUBLIQUES

Le lien entre la certification, la transparence et la qualité de la gestion publique

**Etienne DOUAT Agrégé de Droit public, Professeur à la Faculté de droit de Montpellier
Directeur de l'IPAG**

Gestion et Finances Publiques n°5-2016/ Septembre-Octobre 2016

L'évolution des réserves formulées puis en partie levées par la Cour des comptes à l'occasion de la certification des comptes de l'Etat montre les progrès accomplis dans la transparence et la qualité des comptes mais aussi les efforts qui restent à accomplir.

La certification des comptes de l'État est une nouveauté qui découle de l'article 58 al. 5 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances Cet alinéa fait partie d'un article capital qui détaille la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-11 de la Constitution, l'article 58 al. 5 oblige le Gouvernement à joindre chaque année au projet de loi de règlement ce rapport sur la certification des comptes de l'État qui s'ajoute à un grand nombre d'autres documents obligatoires fixés par l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Tous les comptes des administrations publiques doivent obligatoirement être certifiés. C'est la conséquence de l'obligation fixée par l'article 47-11 de la Constitution à la demande de Philippe Séguin. Les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale ainsi que de leurs établissements publics relèvent de la

compétence de la Cour des comptes. La certification des comptes des universités et des hôpitaux publics relève des commissaires aux comptes. Pour les organismes publics locaux, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit en son article 110 qu'une expérimentation permettra aux collectivités territoriales volontaires de s'engager dans une démarche de certification des comptes par la chambre régionale des comptes.

La démarche de certification des comptes prend pour base la qualité comptable ce qui renvoie à la transparence des comptes publics et la qualité de la gestion publique. Pour démontrer le lien entre certification et transparence et qualité de la gestion publique, nous prendrons pour base les rapports de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État. Ces rapports ont institué un véritable dialogue de progrès entre la haute juridiction financière et les services comptables et financiers de l'État. Ce progrès peut se mesurer à l'aune des réserves substantielles qui ont progressivement été levées par la Cour des comptes mais aussi à l'aune des réserves persistantes qui sont au nombre de 5 depuis 2013.

1-La formulation de réserves substantielles a permis à la Cour des comptes d'identifier les points sur lesquels les administrations d'État doivent progresser

Au total, une dizaine de réserves ont été levées par la Cour pour tenir compte des améliorations dans la transparence et dans la qualité de la gestion publique. Ces levées de réserves peuvent être présentées en trois étapes: d'abord 3 réserves ont été levées en 2008 ce qui constituait la première étape, ensuite le nombre de réserves substantielles est passé de 9 à 7 entre 2009 et 2010. C'était la deuxième étape; enfin, à partir de 2011, une troisième étape a permis de réduire le nombre de réserves substantielles de 7 à 5. C'est donc une dynamique de progrès qui a été créée par la nouveauté de cette procédure instituée par l'article 58 al. 5 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001. En effet le nombre de réserves substantielles est passé progressivement de 13 à 5 en six ans ce qui est tout à fait remarquable.

A. La première étape de levées de réserves de 2007

Dans le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État pour l'année 2006 figuraient 13 réserves dont 3 ont disparu dans le rapport suivant qui concernait l'exercice 2007.

Ces 3 réserves substantielles concernaient pourtant des points très lourds des finances publiques : le réseau routier (réserve n°9), les contrats d'échange de taux (réserve n° 6) et les comptes des pouvoirs publics (réserve n° 13).

La réserve sur le réseau routier

La Cour a tout d'abord constaté que la valeur nette comptable du réseau routier national était fixée à 104,3 Md€ pour l'année 2006. Ce chiffre résultant du coût de reconstruction à neuf moins les amortissements correspondant au coût de remise en état. Pour la Cour des comptes, rien n'était satisfaisant dans la comptabilisation de toutes ces opérations, ni la méthode de valorisation ni les calculs des dépréciations. Deux ministères (économie et transports) se sont engagés à recalculer le coût de construction kilométrique, à rénover le système d'information de connaissance du réseau routier qui ne permettait de contrôler qu'un tiers seulement du réseau routier total. En 2008, la Cour a levé la réserve bien que le nouveau système d'Information ne soit pas encore totalement opérationnel. Il ne l'a été qu'à partir de 2009. En effet, les méthodes de calcul du coût de reconstruction ont été totalement revues et adaptées aux exigences méthodologiques de la Cour. Un échancier destiné à fiabiliser les procédures et à appliquer correctement les normes comptables a été mis en place. En 2008, les seules critiques sur le réseau routier ne concernaient plus que le calcul des dépréciations du stock. La réserve a donc été levée.

Les contrats d'échange de taux

Ils permettent de réduire la durée de vie moyenne des emprunts déjà émis ce qui a pour effet de réduire le poids des intérêts de la dette publique. La Cour a constaté, dès les comptes 2006, que ces contrats ne

comportaient pas de couverture du risque global de taux comme prévu par les normes comptables en vigueur. De plus, la mise en place, les modalités de gestion et de suivi de ces contrats n'étaient pas conformes à la réglementation. Prenant en compte ces critiques, l'agence France Trésor a travaillé avec le comité des normes de comptabilité publique sur le respect des normes comptables. Ces résultats ont été audités par la Cour des comptes qui a considéré que la stratégie des contrats d'échange de taux était désormais conforme aux normes de référence. De plus, l'agence France Trésor s'est engagée pour l'année suivante à faire auditer l'ensemble du nouveau dispositif par un expert distinct de l'expert habituel. Pour l'ensemble de ces efforts, la Cour lève sa réserve sur les contrats d'échange de taux.

La certification et la transparence des comptes publics

La loi organique de 2001 a institué une mission spécifique chargée de regrouper les budgets autonomes des pouvoirs publics qui disposent d'une plus grande autonomie de gestion car ils ne sont pas soumis aux exigences de la performance qui ne concernent que les programmes du budget de l'Etat. Dans les comptes 2006, la Cour a jugé que ceux de l'Assemblée nationale, de la présidence de la République et du Sénat ne pouvaient pas être certifiés pour 3 raisons : en premier lieu, ces comptes correspondant à des dotations prévues à l'article 7 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 et constituant des budgets autonomes, ils ne sont pas intégrés aux comptes de l'État. En second lieu, le référentiel comptable utilisé

par l'État n'est pas respecté par les pouvoirs publics et en troisième lieu, les comptes des pouvoirs publics n'ont jamais été audités par qui que ce soit. Pour ces trois motifs, les comptes des pouvoirs publics ont fait l'objet d'une réserve substantielle. A la suite de cette réserve substantielle, les assemblées parlementaires ont signé chacune une convention avec l'ordre des experts comptables en 2007 afin de mettre fin à ces critiques de la Cour. Les comptes des pouvoirs publics ont donc été intégrés dans ceux de l'État ce qui a accru les actifs de l'État de 1,7 Md€ pour le Sénat qui est propriétaire d'un important patrimoine immobilier et de 0,7 Md€ pour l'Assemblée. Un nouveau règlement budgétaire et financier a été adopté dans chaque assemblée et les comptes ont été audités y compris les engagements hors bilan du Sénat notamment les retraites. Le Président de la République s'est engagé à autoriser la Cour à exercer son contrôle sur les comptes de la présidence dès l'exercice 2008. Enfin, le Conseil constitutionnel s'est engagé dans une nouvelle démarche de transparence de ses comptes afin de les rendre plus conformes aux normes comptables. En raison de ces bonnes résolutions appliquées avec sérieux, la Cour a levé cette troisième réserve.

B. La seconde étape de levées de réserves de 2009 et 2010

Cette seconde étape concerne deux réserves qui ont été levées de manière progressive: une en 2009 portant sur deux entités publiques, la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et la Caisse des dépôts et

consignations et une seconde réserve en 2010 sur les autres inventaires d'actifs et de passifs dans les comptes de l'État. Cette levée de 2 réserves a permis de faire passer le nombre total de réserves substantielles de 9 à 7.

La COFACE ou compagnie d'assurance pour le commerce extérieur

Cette compagnie a été créée en 1946 puis privatisée en 1994. Elle sert à soutenir les exportations françaises grâce à un mécanisme d'assurance bénéficiant de la garantie de l'État. L'État contrôle l'ensemble des activités de la compagnie au moyen de deux ministères: le quai d'Orsay et Bercy. De plus, l'État prélève la trésorerie de l'entreprise selon ses besoins. Ceci montre bien qu'il existe un compte des procédures publiques gérées par la COFACE qui aurait dû être intégré dans les comptes de l'État. Les engagements hors bilan de la COFACE s'élevaient fin 2005 à 17 Md€ mais ils ne figuraient ni dans les comptes de l'État ni dans ceux de la COFACE ce qui n'était pas conforme aux règles de transparence comptable. En 2007, il a été ajouté dans le compte spécial retraçant les participations de l'État une nouvelle catégorie intitulée « entités ad hoc ». Ce compte retrace une valeur de fonds propres de 8,9 Md€ pour 2007. Pour tenir compte des efforts entrepris par les services comptables et financiers de l'État et de la COFACE, la Cour a levé cette réserve.

La Caisse des dépôts et consignations

L'établissement financier créé en 1816 gère depuis 1837 les fonds d'épargne collectés par le réseau des caisses d'épargne et le réseau bancaire. Grâce à ces masses financières considérables, la caisse finance le logement social, la rénovation urbaine ainsi que de nombreuses dépenses d'intérêt public que les ressources budgétaires n'ont pas vocation à assumer. Or, cette section n'est pas retracée dans les comptes de l'État pour la simple raison que la CDC est gérée de façon séparée du Trésor public ce qui représentait 217 Md€ en 2007. La Cour avait formulé une réserve sur ce point dès 2006. Il a été décidé de classer cette section dans les entités non contrôlées par l'État en ajoutant au coût d'acquisition de la participation de l'État dans le capital de la CDC celui des fonds d'épargne y compris le fonds pour risques bancaires généraux de 7,6 Md€ pour 2007. Il a fallu attendre une clarification de la situation dans les comptes pour que la Cour lève sa réserve concernant les comptes de 2008.

Les autres inventaires d'actifs et de passifs dans les comptes de l'Etat

Dans les comptes de 2007, la Cour formule une réserve non substantielle, puis dans les comptes de 2008, la situation s'est aggravée, ce qui conduit la Cour à renouveler la réserve substantielle. De quoi s'agissait-il? La situation avait empiré dans quatre domaines relevés par la Cour des comptes. En premier lieu, l'inventaire des immobilisations et des stocks des ministères civils n'était pas cohérent ni exhaustif. En second lieu, l'application informatique qui gérait le recensement des immobilisations et stocks n'était pas

exhaustive avec 8 ministères civils ne déclarant aucun stock. En troisième lieu, la comptabilité retraçait des immobilisations non ventilées ce qui correspondait à une catégorie fourre-tout servant à classer toutes les immobilisations ne faisant pas l'objet d'un inventaire comptable. Le résultat était simple, cette catégorie retraçait 63 % des immobilisations brutes hors Défense. En troisième lieu, les logiciels produits en interne n'étaient pas comptabilisés dans les immobilisations incorporelles ce qui constituait un grave défaut de sincérité. En quatrième et dernier lieu, les fonds de concours en matière de réseau routier national n'étaient pas comptabilisés en produits constatés d'avance ce qui constituait une anomalie. Il a fallu attendre mai 2010 pour que la Cour des comptes lève cette réserve en raison des changements positifs constatés dans la comptabilité de l'État pour l'exercice 2009.

C. La troisième étape de 2011 à 2013 a fait passer le nombre de réserves substantielles de 7 à 5

Les dernières levées de réserves opérées par la Cour des comptes entre 2011 et 2013 correspondaient en réalité aux trois exercices 2010-2011- 2012. En 2011, la Cour a levé la réserve relative à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). En 2012, la Cour des comptes a levé la réserve concernant les opérateurs de l'Etat. En 2013, la Cour a levé deux autres réserves ce qui a porté le nombre total de réserves substantielles de 7 à 5.

La CADES

La caisse d'amortissement de la dette sociale est un établissement public placé sous la double tutelle des ministères sociaux et de Bercy, elle a été créée par l'ordonnance n° 96-10 du 24 janvier 1996 pour gérer la dette sociale, la reprendre, la financer et l'amortir au moyen de recettes fiscales qui lui sont affectées. Or, la CADES a fait l'objet d'une réserve substantielle en 2008 renouvelée en 2009. En effet, la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 sur la gestion de la dette sociale rattache cet établissement public aux administrations de sécurité sociale avec changement de statut, ce qui est conforme à la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui prévoit que les transferts de dette ou reprise par la CADES doivent être décidés formellement par une loi de financement de la sécurité sociale avec un financement spécifique. Cette modification de rattachement de la CADES qui est passée des organismes divers d'administration centrales (ODAC) classés avec l'État aux administrations de sécurité sociale (ASSO) classés avec les différents régimes de sécurité sociale, a permis à la Cour des comptes de lever en 2011 la réserve correspondant aux comptes de l'État pour 2010.

Les comptes des opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat sont pour la plupart des établissements publics rattachés à l'Etat. Ils se définissent par trois critères: une mission de service public, un financement majoritairement issu du budget de l'Etat et un contrôle opéré par l'État. Les comptes des opérateurs ont donné lieu à une réserve substantielle de la

Cour des comptes qui a été formulée en 2006 et renouvelée jusqu'en 2010 (donc pendant 5 exercices). Dès 2006, la Cour relève que les 213 des opérateurs de l'État n'ont pu établir leurs états financiers dans les délais alors que l'État détient 53,7 Md€ de participations financières à ce titre. En 2007, la Cour relève même que le recensement des opérateurs n'est pas fiable, que la qualité des comptes n'est pas conforme à la réglementation applicable avec 50 % d'opérateurs qui ont adopté leurs comptes en retard par rapport au calendrier fixé par Bercy. Pour 2008, la Cour constate les mêmes errements et préconise un renforcement des tutelles pour contraindre davantage les opérateurs. En 2009, la réserve substantielle de la Cour des comptes se concentre sur le recensement et la valorisation des opérateurs de l'État, La réserve substantielle est tellement grave que la Cour la décline en dix anomalies. Toutes ces difficultés interviennent l'année où les premières universités françaises passent aux responsabilités et compétences élargies à un moment où les comptes des universités commencent à être certifiés par les commissaires aux comptes. En 2010, la réserve substantielle relève une dynamique vertueuse découlant de la certification des comptes des opérateurs de l'Etat mais le nombre d'anomalies reste significatif en passant de 10 à 7. À partir de l'exercice 2011, les opérateurs ne figurent plus dans la rubrique des réserves substantielles dans le rapport de la Cour des comptes.

Les réserves concernant le parc Immobilier de l'Etat et ses passifs non financiers

Dans les comptes 2006 et 2007 une réserve substantielle portait sur le parc immobilier de l'État, puis à partir de 2008, le nom de la réserve a changé et celle-ci a été dénommée: « le patrimoine immobilier de l'Etat ; elle s'est maintenue entre 2008 et 2011 avant de passer au statut de réserve non substantielle dans la certification des comptes de l'exercice 2012 et de disparaître du rapport sur la certification des comptes de l'État pour 2013. Malgré la persistance de cette réserve pendant plusieurs années, les ministères ont fait des efforts pour recenser leur patrimoine immobilier dans un tableau général des propriétés de l'Etat. Puis Bercy a pris l'engagement en 2007 de mettre en place un nouveau système de loyers budgétaires payés à l'État propriétaire. L'évaluation des biens de l'Etat repose sur des valeurs de marché sauf pour les biens atypiques comme les palais de justice ou les prisons. En 2008, Bercy a pris 4 engagements: évaluer tous les biens où des travaux ont eu lieu, fiabiliser le recensement du patrimoine, fiabiliser les données caractéristiques des biens et faire des recoupements avec les travaux des services du cadastre. En 2009-2010-2011, un nouveau module recensant les données du parc immobilier de l'État a été mis en place mais des incertitudes ont demeuré sur les méthodes de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat avec quelques critiques émanant de France Domaine. A la fin de l'année 2012, le patrimoine de l'État était enregistré dans les comptes de l'État pour une valeur nette comptable de 70 Md€. Cette évaluation reposait sur un travail de mesure des surfaces. Ce travail a été achevé à la fin de l'année 2013 ce qui a

permis d'améliorer la sincérité du bilan et de lever cette réserve formulée par la Cour des comptes. Une autre réserve a été levée par la Cour sur les passifs non financiers de l'État ce qui a permis de faire passer le nombre de réserves substantielles de 13 à 5 entre 2006 et 2013.

2. La persistance de réserves substantielles dans des domaines prioritaires pour les comptes de l'État montre bien l'utilité de la certification des comptes publics

Depuis 2013, cinq réserves substantielles sont identifiées par les rapports de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État, Elles demeurent dans les rapports sur la certification des comptes de l'État pour 2014 et 2015 avec quelques variantes. Ces cinq réserves sont les suivantes :

1. Le système d'information financière de l'État
2. Le contrôle interne et l'audit interne mis en place par les ministères
3. Les produits régaliens de l'État
4. Les actifs et passifs du ministère de la Défense
5. Les immobilisations financières

On regardera plus en détailles trois premières pour deux raisons, tout d'abord par manque de temps mais surtout parce que les trois premières ont un enjeu capital non seulement pour les comptes de l'État mais pour l'efficacité du système de performance mis en place par la loi

organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A. Le système d'information financière de l'État

La réforme comptable et budgétaire de l'État s'est appliquée à compter de l'exercice 2006 avec des applications informatiques désignées sous l'appellation de PALIER LOLF. Au cours des trois années 2006-2007-2008, la Cour a relevé bon nombre de traitements manuels et de difficultés. Puis, dans une seconde phase allant de 2009 à 2012, le système d'information financière CHORUS a donné lieu à un basculement complet de l'État dans ce nouveau système à partir de l'exercice 2012. Depuis 2013, les comptes de l'État et le système d'information financière sont dans une période de maturité et d'optimisation marquée par la mise en œuvre du nouveau décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Dans son rapport sur la certification des comptes 2014, la Cour des comptes a remis en cause trois éléments de la première réserve sur la certification des comptes de l'État : tout d'abord la saisie manuelle sur des comptes alimentés automatiquement, ensuite l'utilisation systématique de la fonction de rapprochement des écritures, enfin les données des fournisseurs de l'État enregistrées dans CHORUS avec désactivation de 131 000 références obsolètes. Malgré ces efforts, la réserve substantielle sur le système d'information financière de l'État est maintenue. Il s'agit d'une réserve permanente depuis 2006 et la perspective de la dématérialisation des

factures et des frais de déplacement n'y changera probablement rien d'ici 2017.

La Cour des comptes relève 6 points majeurs qui justifient la réserve substantielle :

1. L'utilisation de CHORUS pour les enregistrements comptables n'est pas fiable. Les services opèrent une saisie manuelle sans contrôles automatiques d'où une multiplication des risques d'erreurs. Ainsi, en matière de dépenses, des paiements sont possibles sans certification préalable des services faits par l'ordonnateur ce qui est d'autant plus grave que les dépenses sont comptabilisées dans la comptabilité générale à la date des services faits.

2. Le transport dans CHORUS du contenu comptable de 19 applications maison développées par 55 000 agents des administrations centrales et déconcentrées se fait là aussi avec de gros risques d'erreurs.

3. L'outil compte rendu d'événements n'est utilisé que par 3 sur 19 applications remettantes. Sur ce point, la Cour relève qu'aucun changement n'a été constaté de la part des comptables qui utilisent toujours les mêmes méthodes sans les adapter.

4. De très nombreuses applications anciennes obligent à des retraitements et des saisies manuelles ce qui empêche la Cour des comptes de faire son travail correctement.

5. Le tableau des flux de trésorerie de l'État est incomplet dans CHORUS ce qui oblige à des retraitements manuels.

6. Pour la solde des militaires, le système LOUOIS a fait preuve de son inefficacité. On a décidé de l'abandonner en 2013 mais on ne sait pas comment le remplacer, or il n'existe aucun contrôle interne. Au fond, CHORUS est un outil moderne qui doit permettre de fournir tous les comptes rendus de l'exécution du budget de l'État mais savoir que la première réserve substantielle de la Cour des comptes porte sur ce sujet en dit long sur la marge de progression qui existe.

B. La seconde réserve sur le contrôle interne et l'audit interne ministériel

La Cour constate que les différents ministères n'organisent pas correctement cet ensemble de dispositifs. Pourtant, le décret du 28 juin 2011 est venu rappeler aux différents ministres l'obligation faite aux ministres d'instituer dans chaque département ministériel un tel contrôle interne. La Cour relève qu'il n'existe aucun cadre de référence interministériel. Les ministres ont tous mis en place des instances chargées de travailler sur la maîtrise des risques sauf le ministre de la Justice qui est plutôt négligeant dans son application de règles impératives. En réalité, la Cour précise que tous les ministères ont mis en place une instance mais elle n'a pas fonctionné en 2014. Un ensemble de 7 ministères a fait un net effort: les quatre ministères financiers, la Défense, l'écologie et l'agriculture. La Cour des comptes considère que seule la Défense a fait un travail sérieux. Les ministères de la Justice et de l'intérieur ont réalisé un travail de moindre qualité selon la Cour des comptes. Les plus mauvais ministères sont, selon la Cour des comptes

la Culture et l'éducation nationale. La Cour des comptes relève des anomalies dans le contrôle interne à Bercy pour les processus relevant de la trésorerie de l'État, le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (en abrégé TIGRE) n'enregistre pas toutes les garanties alors qu'il devrait être un inventaire exhaustif. De nombreux opérateurs dans lesquels l'État a des participations financières n'ont pas encore mis en place de contrôle interne. Le contrôle interne des immobilisations financières de l'Etat n'est pas fiable et la Cour donne trois exemples concrets: l'agence des participations de l'État comportait 65 milliards de participations de la part de l'État mais aucun contrôle interne. Il en va de même pour les programmes d'investissements d'avenir qui représentent un périmètre de 31 Md€ en 2014 et pour les prêts de l'État à hauteur de 20 Md€. Le ministère des affaires étrangères a, grâce à son contrôle interne, relevé des difficultés dans la valorisation et le suivi du parc immobilier de l'État à l'étranger. Pour le ministère de la Justice, les problèmes tiennent surtout aux prisons et pour le ministère de l'écologie aux autoroutes et aux centrales hydrauliques. D'une manière générale le contrôle interne doit relever d'une démarche d'ensemble initiée par le responsable de la fonction financière du ministère à qui il incombe de mettre en place un système de contrôle interne consistant à détecter les risques financiers dans l'organisation des services. Cette réserve maintenue depuis les comptes de 2006, montre bien que les ministères n'ont pas encore mis en place en interne un contrôle efficace de la maîtrise des risques

ce qui renforce encore plus le contrôle externe opéré par la Cour des comptes.

C. La troisième réserve portant sur les produits régaliens de l'État

L'enjeu portait pour 2014 sur 277 Md€ et pour 2015 sur 281 Md€ de produits régaliens nets consistant en un ensemble de recettes fiscales les encaissées par l'État. La réserve de la Cour des comptes consiste à relever que le niveau des incertitudes et des limitations persiste pour la comptabilisation des produits régaliens et des actifs et passifs qui leur sont liés. Ainsi, par exemple, la Cour relève que pour 2015, les créances sur les redevables ont été évaluées à hauteur de 65 Md€ alors que les dettes envers les redevables l'ont été à hauteur de 102 Md€. Sans aller jusqu'à dire que l'État ne sait pas exactement ce qu'il encaisse en matière de recettes fiscales, cette réserve substantielle relevée par la Cour des comptes montre que les méthodes d'encaissement des recettes fiscales ne sont pas suffisamment rigoureuses et pertinentes. La Cour des comptes reconnaît qu'un très gros travail a été accompli en matière d'impôt sur le revenu, ce qui a donné lieu à la levée d'une partie de la réserve substantielle. Toutefois, pour la TVA et l'impôt sur les sociétés, la Cour relève de graves anomalies auxquelles il n'a pas été mis un terme. En particulier, les enregistrements comptables de recettes ne sont pas conformes de même que la comptabilisation des créances de l'État. Bien des enregistrements se font en utilisation d'applications anciennes d'où beaucoup de retraitements manuels et de saisies manuelles en fin d'exercice. Pour

caricaturer, on pourrait dire que la Cour des comptes reproche aux services financiers d'enregistrer pendant l'année les recettes au fur et à mesure tranquillement sur des applications anciennes puis en fin d'année on refait tout afin d'encaisser réellement et comptablement» les recettes régaliennes de l'État, La Cour relève des difficultés dans le domaine des remboursements et dégrèvements d'impôts avec une nomenclature peu détaillée pour les remboursements et dégrèvements. De plus, la Cour des comptes dénonce l'application de bases fiscales différentes entre les deux administrations que sont la DGFIP et la DGDDI. On le voit très clairement : cette réserve substantielle représente un fort enjeu pour la transparence des Finances publiques.

En conclusion, la certification des comptes de l'État est un facteur de progrès pour les administrations publiques qui sont conduites à suivre des comportements plus vertueux et surtout conformes aux normes internationales. La certification est donc bien un facteur de transparence qui justifie la valorisation du travail des juridictions financières. Malgré cette opinion très largement positive, deux réserves substantielles doivent être formulées sur la certification des comptes de l'État : tout d'abord, il ne faut pas que ce soit un effet de mode. En effet, la certification est réellement une démarche positive dans laquelle le certificateur conduit à des améliorations dans la pertinence de la démarche comptable. Ensuite, il faut rappeler de manière pragmatique que la certification des comptes n'empêche pas certaines sociétés de déboucher sur une

crise. L'exemple de la banque Lehman Brothers et de la société de Bernard Madoff en ont été une illustration très claire. L'effondrement de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008 a causé en grande partie la crise financière qui a révélé au grand jour les escroqueries du financier Bernard Madoff qui ont concerné jusqu'à 65 milliards de Dollars dans lesquels les souscriptions nouvelles finançaient des intérêts supérieurs à 10 % par an avec un mécanisme de cavalerie budgétaire que la certification des comptes a été incapable de déceler. La certification est une méthode qui est un facteur de progrès mais ce n'est en rien une recette miracle.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les paradis fiscaux à l'ombre de la morale

Etienne PERROT

Problèmes Economiques n° 3139 deuxième quinzaine de septembre 2016

En 2016, les «Panama Papers» ont remis au premier plan la question des paradis fiscaux. Cette affaire, révélée au public par l'International Consortium of Investigative Journalists (ICI) basé à Washington, désigne la fuite de millions de documents confidentiels issus du cabinet d'avocats panaméen Mossack Fonseca, qui détaillent des informations sur plus de 214 000 sociétés offshore. Diverses études évaluent à 25 500 milliards d'euros, soit plus que la somme des produits intérieurs bruts (PIB) des Etats-Unis et du Japon, les montants détenus dans les paradis fiscaux ou concernés par l'évasion fiscale. Les places offshore posent de multiples problèmes d'ordres économique, politique et social et soulèvent des questions morales délicates. Les enjeux sont tels que les Etats et les grandes organisations internationales ont fait, depuis quelques années, de la lutte contre les paradis fiscaux une question absolument prioritaire.

«Que deviendront les paradis fiscaux en 2016? C'est sans doute la question que vous posez si vous souhaitez entreprendre ou vous développer à l'international et connaître le montage fiscal idéal. » Cette question est tirée d'un site internet, consulté le 6 avril 2016, en plein cœur du maelstrom médiatique créé par la mise au jour des onze millions de fichiers piratés chez un spécialiste de la création de

sociétés offshore, le cabinet panaméen Mossack Fonseca. Cet événement médiatique a de nouveau jeté une lumière, malheureusement monochrome, sur les paradis fiscaux. Les noms de chefs d'État, de stars du show-business ou du sport, de leaders économiques, ont été épinglés par les journaux qui s'en sont donnés à cœur joie. Mais la surprise la plus grande fut de constater la multitude d'inconnus, de petits, de sans-grade. Il est vrai qu'«ouvrir un compte bancaire offshore est aussi possible via internet. Du coup, les paradis fiscaux ne sont plus l'exclusivité des avocats fiscalistes, l'information est maintenant largement disponible». De même que les réseaux électroniques favorisent à la fois le commerce, les relations humaines et les organisations de malfrats, de même ils rendent aisés à la fois l'accès aux paradis fiscaux et la découverte à grande échelle d'opérations qui, naguère, étaient faciles à cacher.

Les paradis fiscaux nourrissent à juste titre l'indignation, mais cette indignation occulte les analyses indispensables pour agir avec discernement. C'est ainsi qu'il n'en existe pas de liste officielle. Chaque pays établit la sienne, de même l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Groupe d'action financière (GAFI). Les

organisations non gouvernementales (ONG), chacun range dans cette catégorie des pays où se mélangent divers critères parfois difficiles à mesurer par des indicateurs précis: taxation des patrimoines, transparence, entraide administrative et judiciaire internationale. En janvier 2014, Jersey et les Bermudes sortaient de la liste noire française, après y avoir été inscrits pendant seulement six mois. En avril 2016, Panama y était réinscrit deux ans après en être sorti, accueillant pour ses efforts antiblanchiment les félicitations de l'OCDE, voici à peine quelques mois. En juin 2015, la Commission européenne dressa une liste des paradis fiscaux en croisant les listes noires des vingt-huit pays membres de l'Union européenne. Ces listes comprenaient presque cent juridictions «non coopératives» dont une trentaine seulement ont été retenues, celles qui se trouvaient sur dix listes au moins, indépendamment des critères choisis par les pays membres.

«7 600 milliards de dollars, soit plus que le PIB combiné de l'Allemagne et du Royaume-Uni, seraient actuellement détenus sur des comptes offshore de particuliers »

De là, le flou et la confusion qui rendent les chiffres avancés difficiles à interpréter. En juillet 2012, la fondation indépendante Réseau pour la justice fiscale publiait une étude sur les paradis fiscaux et sur l'évasion fiscale, chiffrée autour de 25500 milliards d'euros, soit plus que la somme des produits intérieurs bruts (PIB) des États-Unis et du Japon. Selon Oxfam, «7600 milliards de dollars, soit plus que le PIB

combiné de l'Allemagne et du Royaume-Uni, seraient actuellement détenus sur des comptes offshore de particuliers». Quant aux multinationales, «188 sur 201 des plus grandes d'entre elles seraient présentes dans au moins un paradis fiscal». Ces chiffres sont d'autant plus difficiles à interpréter qu'ils rassemblent dans la même poubelle des activités parfaitement légales et d'autres d'origines délictueuses (la fraude fiscale) ou criminelles (drogues) qui se cachent dans les replis d'une organisation financière mondiale que les techniques d'information et de communication (TIC) et les transferts électroniques complexifient à l'envi.

Le site internet cité plus haut ne s'adresse qu'aux activités légales, prétendant simplement faire bénéficier les petites et moyennes entreprises de commodités fiscales accessibles jusque là aux seules plus grosses firmes multinationales capables de payer les services de société de conseil de stature mondiale. Français, vous pouvez fort bien détenir un compte bancaire en Suisse, à condition qu'il soit déclaré. Suisse, vous pouvez légalement posséder une résidence secondaire dans le Périgord, à condition, là encore, qu'elle soit déclarée (et dont la valeur locative s'ajoutera à vos revenus imposables, ce qui ne vous empêchera pas de payer en France la taxe foncière et la taxe d'habitation).

Si l'on veut aller plus loin que l'indignation, il convient donc d'articuler, d'une part l'analyse, économique et juridique, d'autre part, les enjeux moraux.

Les trois dimensions du paradis fiscal

La notion de paradis fiscal est utilisée par des pays et des organisations internationales qui mélangent sous ce mot des éléments de nature différente. Contre le flou du vocabulaire, l'efficacité des politiques tout autant que la morale exigent une plus grande rigueur conceptuelle. (« Travaillons donc à bien penser, voilà le principe de la morale », disait l'illustre Auvergnat, Blaise Pascal.)

Il convient de distinguer, sous le terme général de paradis fiscal, trois composantes : d'une part, le régime fiscal selon les diverses catégories d'assujettis; d'autre part, le centre offshore; enfin, le pays non coopératif. Chaque paradis fiscal mélange peu ou prou ces trois éléments qui ont chacun leurs propres logiques économiques, politiques et morales. Un paradis fiscal est d'abord un territoire où certains groupes particuliers - résidents étrangers, apporteurs de capitaux (Seychelles), membres de professions particulières - bénéficient d'un régime fiscal favorable et de prélèvements obligatoires moindres que ceux qu'ils supporteraient dans leur propre pays. Le problème des régimes fiscaux particuliers s'étend à l'intérieur des pays qui connaissent des fiscalités différenciées selon les communes, les cantons, les régions, les métiers, ou même la structure du patrimoine et des revenus. Il n'est guère de pays où l'on ne trouve pas quelques niches fiscales. Si votre patrimoine est surtout composé d'obligations qui engendrent des revenus et peu de plus-values, vous n'avez aucun intérêt fiscal à résider en Suisse dont le prélèvement sur ce type de revenu est 50 % plus lourd qu'en France. En revanche, si votre portefeuille

est surtout composé de titres ou de fonds qui génèrent des plus-values plutôt que des revenus, vous trouverez avantage à résider en Helvétie qui a encore repoussé, voici quelques années, une initiative populaire visant à imposer les gains en capital privé. Les cantons suisses de Zoug ou d'Unterwald sont réputés pour attirer non seulement des sièges sociaux d'entreprises internationales, de riches retraités étrangers, mais également des Suisses fortunés. En France, la commune de Vitrac, en Basse-Auvergne, comme toutes les communes où sont implantés un barrage hydraulique ou une centrale électrique, bénéficie d'une fiscalité très allégée. Tout cela peut être justifié par des raisons de politique économique ou sociale. Mais pas toujours.

Concurrence fiscale

La concurrence fiscale a été souvent dénoncée car elle prive de ressources les pays les plus faibles. Le scandale n'est pas loin lorsqu'elle diminue l'impôt supporté par les plus riches. Les étrangers résidents en Suisse et qui n'y ont jamais travaillé peuvent demander dans certains cantons (mais pas dans tous) à bénéficier du « forfait fiscal » : ils sont alors imposés sur des revenus théoriques, largement sous-estimés, calculés forfaitairement comme sept fois la valeur locative de leur habitation.

Un territoire offshore est celui qui, pour les activités menées hors frontières ou pour les capitaux traités à l'étranger, applique des règles différentes, plus laxistes, en ce qui concerne la fiscalité ou le contrôle. C'est la reprise du vieux schéma des

commerçants de jadis qui, pour échapper à la législation de leur patrie, traitaient leur affaire dans un territoire étranger particulièrement compréhensif. Parfois, cette double réglementation est assortie de la citoyenneté économique. Les investisseurs implantés dans le pays jouissent alors d'un passeport national et donc de la protection de la souveraineté du pays, allant souvent jusqu'à la sécurité assurée contre les procédures d'extradition. Exceptionnellement, corruption aidant, cette citoyenneté économique va jusqu'à l'obtention d'un passeport diplomatique. Certains malfrats se sont inspirés du système pour vendre sur internet des citoyennetés imaginaires, notamment d'un célèbre État de Melchisédech ou d'un faux Ordre souverain des chevaliers de Malte. Dans la pratique, les entreprises qui sont implantées dans les centres offshore sont peu ou pas contrôlées pour la part de leurs activités s'exerçant hors du territoire, ce qui en représente souvent la totalité.

Problèmes de compétitivité

L'idée vint des Britanniques dans les années 1960. Elle a servi à créer par voie réglementaire un avantage comparatif pour les dépendances des Caraïbes (seize États différents !) qui ne bénéficiaient ni de ressources naturelles, ni d'industrie, ni de capital humain, capables d'instiller une croissance économique. De cette brillante idée britannique est né ce que l'on a appelé le «commerce de souveraineté». Ces États mettent en quelque sorte leur souveraineté au service de personnes physiques ou morales. En dehors même des territoires déshérités, il existe des

segments offshore sur les places financières les plus importantes, par exemple celles de Londres et de New York (sans que ce soient pour autant des paradis fiscaux). Les États américains du Minnesota et du Delaware sont des modèles du genre.

Les centres offshore ont la vie dure. D'autant plus qu'ils sont utilisés par les gouvernements pour la réalisation de leurs basses œuvres: aides aux entreprises exportatrices (les États-Unis ont été condamnés par l'Organisation mondiale du commerce [OMC] pour ce fait) ou aux entreprises moribondes, soutien aux mouvements de résistance étrangers, paiement de services d'espionnage, sans parler du financement discret de partis politiques. On comprend que la plupart des grandes banques internationales aient leur filiale ou leur correspondant offshore.

Les banques offshore ne doivent être confondues ni avec les trusties et les fiducies anglo-saxonnes, ni avec les sociétés d'affaire internationales. Les trusties et les fiducies sont des personnes morales en forme de fondations financières chargées de gérer pour compte d'autrui un patrimoine (enfant mineur en attendant sa majorité, œuvres de charité) et qui sont parfois détournées de leur objet social pour couvrir des pratiques juteuses. Les sociétés d'affaire internationales (international business corporation), dites « sociétés écrans», sont des coquilles juridiques destinées à rendre plus difficile les contrôles. Le nombre de ces sociétés est estimé à près de 2,5 millions, dont environ la moitié sur le continent américain (dont les Caraïbes), le reste se répartissant presque également entre l'Europe et l'Asie.

Un pays non coopératif met des obstacles aux enquêtes administratives et aux poursuites pénales engagées par des pays étrangers. La coopération internationale en matière financière se présente toujours comme une restriction de la souveraineté nationale. Elle dépend à la fois des rapports de force entre les pays, et de l'idée que chacun des pays se fait de la légitimité d'une poursuite commencée par un pays étranger. Dans la pratique, tout se joue autour d'une exégèse de la notion de secret bancaire.

Secret bancaire

Le secret bancaire opposable aux tiers de la société civile est très largement répandu, pour des raisons évidentes touchant la protection de la sphère privée, qu'elle soit personnelle, commerciale, technique ou financière. Le problème international se pose lorsque l'instance qui demande la levée du secret est une administration, notamment fiscale, ou l'organe judiciaire d'un pays tiers. Selon les pays, le secret bancaire peut être opposé soit aux instances administratives (cas de la Suisse) soit aux instances administratives et judiciaires. Dans la pratique, l'exégèse relève souvent de la casuistique. La pratique d'aujourd'hui s'appuie sur deux principes: d'une part, le principe de la protection des données relatives à la sphère privée; d'autre part, le principe de la double imputation. Ainsi la Suisse accorde une coopération sans faille à toute poursuite concernant le « blanchissage» (sic) d'argent sale, qui est pour elle un délit. Elle va même jusqu'à coopérer efficacement à la poursuite de la fraude fiscale. Mais, jusqu'au mois de mars 2009,

sous couvert de protection de la « sphère privée », elle ne classait pas l'évasion fiscale parmi les délits. Cette disjonction est encore maintenue pour les citoyens helvétiques. Cela conduira au paradoxe suivant. A partir de 2018, l'échange automatique d'information sera mis en œuvre: le compte suisse d'un résident français sera dénoncé systématiquement à l'administration fiscale française, alors que l'administration fiscale genevoise, par exemple (la fiscalité relève de chaque canton) ne sera pas autorisée à connaître le compte d'un résident. Je gage que cette situation baroque ne pourra résister longtemps au courant populaire qui le conteste.

Le principe de la double imputation est légitime lorsqu'on travaille avec des pays fascistes ou totalitaires. On se souvient de l'interdiction décrétée par le régime nazi concernant l'exportation des capitaux juifs. Sans être totalitaires, certains pays inscrivent dans leurs lois des discriminations fiscales fondées sur des critères de race, de classe ou de religion, ce qui est contraire aux droits humains proclamés par l'Organisation des Nations unies (ONU), à Paris, le 12 décembre 1948. Cette base morale permet de contester non pas la légalité, mais la légitimité de certaines législations nationales, et de justifier le principe de la double imputation. Selon ce même principe, la France refuse d'extrader vers les États-Unis un coupable qui y risque la peine de mort. L'Espagne refuse d'extrader vers l'Italie des mafieux condamnés par contumace, car la loi espagnole interdit que l'on juge

quelqu'un en son absence. Inversement, à l'époque de la guerre d'Algérie, les États-Unis fournissaient des visas aux soldats français déserteurs. Mais le principe de la double imputation peut tout aussi bien sécuriser l'appropriation de la richesse de leur propre pays par quelque potentat, du moins tant que le pays en question ne remet pas en cause la légalité de ces transferts illégitimes.

Blanchiment

D'après la législation des pays non coopératifs (par la voie administrative) et cependant ouverts à la coopération judiciaire internationale, il faut prouver qu'un délit a été commis pour autoriser le banquier à dévoiler les comptes de ses clients. Cette démarche qui va de l'autorité judiciaire vers l'autorité administrative est contredite par tout ce que l'on sait de la lutte antiblanchiment. Il faudrait inverser l'aphorisme de l'ancien procureur du canton suisse du Tessin, Paolo Bernasconi : « Le droit pénal devient le cheval de Troie du droit fiscal. »

En fait, c'est l'investigation fiscale qui permet souvent d'attraper les criminels. En témoignent quelques exemples illustres: aux États-Unis, les grands criminels, dont Al Capone, furent piégés par l'administration fiscale et non par la police judiciaire. On se souvient du cri de protestation d'Al Capone le jour de son arrestation: «This is preposterous! You can't tax illegal money ! » (« C'est un scandale, vous n'avez pas le droit de taxer l'argent sale! ») En 1965, l'affaire Meyer-Lansky, l'un des financiers de la mafia new-yorkaise, fut révélée par le fisc. Les délits d'initiés au début des années

1980, puis l'affaire de la «Pizza Connection», un réseau de blanchiment de l'argent de la drogue, également. Cette conception schizophrène du secret bancaire (l'entraide administrative subordonnée à la qualification pénale de la manœuvre financière) permet de cacher bien des turpitudes.

En résumé, le paradis fiscal articule trois dimensions : le régime fiscal relativise les prélèvements obligatoires, le centre offshore permet à certaines pratiques financières d'échapper au fonctionnement prudentiel, le pays non coopératif déchire le tissu administratif et judiciaire international. Chacune de ces dimensions a des effets économiques et politiques différents et appelle des analyses morales différentes.

La « justice légale » malmenée

La justice légale est une vieille notion de morale, à ne pas confondre avec la justice sociale. Cette dernière est née avec la société industrielle et la « conscience de classe» au XIXe siècle occidental. La justice légale, en revanche, analysée par saint Thomas d'Aquin, rassemble les devoirs de chacun envers la communauté humaine dont il fait partie: traditionnellement, payer ses impôts, participer à la défense commune, fournir les conseils sollicités par le pouvoir, voter, bref, accomplir son devoir civique. Cette notion médiévale a pu trouver assez facilement son application lorsque, au sortir du Moyen Âge, la civilisation féodale occidentale s'est coulée dans le système des États-nations. Montesquieu prétendit même que les lois nationales doivent être tellement propres

au peuple pour lesquelles elles sont faites que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. Cette justice légale, liée à un territoire, une population et une souveraineté, est malmenée par les paradis fiscaux. Le cas est sans discussion possible lorsque les paradis fiscaux servent à cacher au fisc des revenus ou des patrimoines légitimement imposables dans leur pays d'origine.

Les effets systémiques des paradis fiscaux posent aussi des problèmes moraux. En dépit de la multiplication des accords internationaux, le système économique mondial est loin de fonctionner dans un espace législatif et réglementaire harmonisé. Ce qui a des effets financiers d'ampleur systémique. Ces effets se répercutent différemment sur chaque pays. Comme souvent, les plus faibles en subissent les pires. Dans la pratique actuelle, les centres offshore sont fauteurs de risques financiers accrus; ils appliquent mal les règles prudentielles négociées dans le cadre de la Banque des règlements internationaux (BRI). De plus, les paradis fiscaux favorisent les investissements des fonds spéculatifs qui, jouant avec dextérité avec les techniques électroniques d'information et de communication, peuvent accroître la volatilité des marchés financiers.

Les effets systémiques des paradis fiscaux posent aussi des problèmes moraux

La frontière poreuse qui sépare les investissements productifs des investissements spéculatifs est certes difficile à préciser. Car les acteurs de l'économie réelle utilisent les

intermédiaires financiers pour se couvrir contre les aléas des taux de change et des taux d'intérêt (ce qui explique en partie le rejet récent par votation démocratique d'une initiative des jeunes socialistes helvétiques visant à interdire la spéculation financière sur les denrées alimentaires). Quoi qu'il en soit, il est de la responsabilité morale des acteurs financiers de se préoccuper des effets sociaux de leurs agissements, fussent-ils légaux et, par certains côtés, légitimes. Ce qui est moins douteux, c'est que la faiblesse des contrôles favorise le blanchiment de l'argent sale.

À ces effets négatifs sur le fonctionnement de l'économie et le tissu social, j'ajoute un problème moral qualifié de ringard et souvent oublié: celui de la solidarité internationale dans la recherche de la stabilité financière et la lutte contre la violence organisée. C'est une forme d'aléa moral provoqué ici par le cynisme de pays qui profitent du système global pour jouer leur propre jeu à leur avantage personnel.

Le pullulement de centres offshore sous pavillon de grands États du Nord (on estime à quatre mille le nombre approximatif de banques offshore ou ayant un secteur offshore) permet à quelques petits pays mis sur la sellette de dénoncer l'hypocrisie des pays de l'OCDE qui taillent une réglementation internationale à leur mesure. L'ambiguïté de la situation est du même type que celle que dénonçait naguère l'Observatoire de la finance (Genève) concernant les normes sociétales, sociales et environnementales. Les grandes entreprises en bonne santé réclament des normes précises; elles

montrent ainsi leur souci du Bien commun tout en nourrissant l'espoir d'affaiblir leurs concurrents moins aptes à financer les surcoûts entraînés par ces normes extrafinancières.

Les paradis fiscaux font du tort aux pays, aux régions, aux communes dont les coûts d'infrastructure, de formation, de vieillissement démographique ou de redistribution sociale sont plus importants. Du point de vue économique, la logique libérale trouve ici une limite: l'utilisation des paradis fiscaux par ceux qui sont les mieux placés pour en profiter entraîne ce que les économistes nomment la sélection adverse. Phénomène que l'on constate lorsque tes assurances sociales sont gérées par un système de marché. Les populations à moindre risque exigent de moins payer, ce qui rejette les populations à risque, les plus coûteuses, dans les créneaux les plus chers. De même, au niveau international, la « loi Matthieu » joue à plein dans un espace économique rendu plus hétérogène par le commerce de souveraineté. Bref, la particularité discriminante des pays et des États entraîne un déficit de mutualisation et, sur le plan fiscal, un manque de solidarité.

L'utilisation des paradis fiscaux par ceux qui sont les mieux placés pour en profiter entraîne ce que les économistes nomment la sélection adverse

Les effets économiques ne sont pas toujours aussi nets que ce qu'en disait l'administration Bush qui s'était retirée des conversations internationales touchant les paradis fiscaux sous prétexte qu'une limitation de la concurrence fiscale

entraînerait une augmentation des prélèvements obligatoires défavorables à la croissance. Ce n'est pas toujours faux; ce n'est pas toujours juste non plus. En alimentant une concurrence fiscale dommageable, les paradis fiscaux entraînent d'importantes pertes de recettes fiscales pour d'autres pays. Les pays les plus pauvres en subissent particulièrement les conséquences puisqu'ils sont privés des fonds qui leur permettraient de financement de leurs services publics et de lutter contre la pauvreté. J'en accepte l'augure, tout en étant Les économistes lucides désignent par « loi Matthieu » la logique évoquée par cette phrase (tirée de son contexte) de l'Évangile selon saint Matthieu (25,29), (À qui a, on donnera, à qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a, conscient des contradictions auxquelles s'affronte tout pouvoir politique.

Un chantier qui réclame de la vertu

En conclusion, les paradis fiscaux posent quatre problèmes où les logiques économiques, politiques et sociales soulèvent des questions morales délicates. La concurrence fiscale met en tension la souveraineté nationale et l'asphyxie budgétaire des pays les plus faibles. La concurrence économique entre entreprises issues de pays différents favorise les champions nationaux qui ont accès aux arcanes des marchés financiers internationaux. Le secret bancaire, pour couvrir la nécessaire discrétion des stratégies industrielles et commerciales dans un monde économique d'autant plus risqué que son espace d'opération est mondial, gêne la lutte nécessaire contre le

blanchiment d'argent et le financement d'organisations criminelles. L'opacité produite par les interprétations divergentes des accords de coopération internationale obère la stabilité du système financier international.

Cette situation complexe interdit les simplismes provoqués, par les récentes «affaires ». Cependant, en épinglant quelques noms connus, la personnalisation médiatique de ces dérives financières mondialisées aura peut-être un avantage, celui de rappeler que les meilleures réglementations, les procédures les mieux pensées, les rubriques les plus tatillonnes, n'empêcheront jamais, comme disait Karl Marx, que les lois sont toujours en retard d'un train sur la créativité humaine. Ce qui nous ramène au cœur de l'éthique, la pratique du discernement personnel (ce que les anciens nommaient la vertu) et le courage politique.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Que devient la globalisation financière ? Avons-nous besoin d'un Bretton Woods 2.0 ?

CHRISTOPHE BOUCHER

Professeur à l'université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, ECONOMIX CNRS

Problèmes Economiques / Septembre 2016

Le système monétaire International (SMI) est entré dans une nouvelle phase, l'intégration financière rendue possible depuis environ 1980 grâce aux quatre «D» dérèglementation, désintermédiation, dématérialisation et décloisonnement - a montré ses avantages mais a également manifesté d'importants dysfonctionnements, accroissement de la transmission des risques et accumulation des déséquilibres figurent parmi les reproches le plus souvent formulés à l'encontre de l'organisation actuelle.

Aujourd'hui, le SMI a entamé une transition vers un système plus multipolaire, notamment suite à l'essor de la Chine et de sa monnaie.

Christophe Boucher se penche sur la question de la réforme du SMI qui découle de ces évolutions : faudrait-il revenir à un système organisé autour d'une monnaie de référence, tel le système de Bretton Woods, ou organiser pour le mieux la transition en cours vers un système multipolaire ?

Que devient la globalisation financière ? Avons-nous besoin d'un Bretton Woods 2.0 ?

Pendant une grande partie du XXe siècle, le système financier international (SMI) ressemblait davantage à un gigantesque patchwork qu'à un réseau global. Mais un changement spectaculaire s'est opéré sur les trente à quarante dernières années : il s'agit de l'intégration financière suite à la dérèglementation, la désintermédiation, la dématérialisation (avec les nouvelles technologies) et le décloisonnement des marchés.

Désormais, le marché international des capitaux est un marché intégré et volatil car source continue de révision des anticipations des opérateurs qui réagissent aux informations macroéconomiques (activité, inflation, etc.) aux annonces microéconomiques (résultats d'entreprise, stratégies des dirigeants, etc.), aux annonces des banques centrales (taux directeurs, achats d'actifs, opérations de refinancement, etc. et aux décisions politiques.

Par exemple, au printemps 2013, le discours de Ben Bernanke, alors président

de la Réserve fédérale - la banque centrale américaine, a généré instantanément des retraits massifs de capitaux des pays émergents. Le taux directeur américain n'avait alors pourtant pas été modifié. Ce sont les révisions des anticipations relatives aux futurs achats d'obligations par la Réserve fédérale qui ont déclenché un rapatriement aux États-Unis des capitaux alors investis dans les pays émergents. Les monnaies de plusieurs économies émergentes qui avaient subi des tensions à la hausse peu de temps auparavant, ont alors fortement baissé renchérissant le poids de leurs dettes libellées en dollars.

Le processus d'intégration financière portait deux promesses: une allocation du capital plus efficace dans le temps et dans l'espace ainsi qu'un meilleur partage des risques entre les pays. L'intégration financière permet en effet à l'économie mondiale d'être plus productive car l'épargne peut se déplacer vers les actifs aux rendements les plus élevés et/ou les moins risqués. Ces promesses ont poussé les décideurs publics à faire de l'intégration du système financier à l'échelle mondiale, mais aussi à l'échelle de la zone euro, une priorité (et une composante essentielle de la politique économique européenne). Cependant, quelques années après la crise financière globale de 2007-2008, le bilan de l'intégration financière paraît contrasté.

Cette intégration financière a aussi, dans les faits, accru la transmission des risques et facilité l'accumulation de déséquilibres de balance des paiements qui exposent certains pays à des emballements et à des crises. Ces déséquilibres révèlent ainsi un système monétaire et financier non

coordonné et asymétrique organisé sous la forme d'un centre représenté par les pays les plus développés et d'une périphérie. D'une part, le centre les États-Unis - qui absorbe une large partie des flux de capitaux. D'autre part, la périphérie subit la volatilité des flux de capitaux au gré des décisions de politique monétaire au centre.

Logiquement, les pays émergents, qui présentent des opportunités de croissance plus fortes, devraient s'endetter et faire financer leur croissance par les pays riches.

Mais on observe le contraire: la périphérie finance le centre. En 2007, les États-Unis ont absorbé 49,2 % des flux de capitaux internationaux (le pic ayant été atteint en 2003 avec 74,2 %) dont le plus grand exportateur était la Chine à hauteur de 21,3 %. C'est le fameux paradoxe de Lucas. L'explication réside en partie dans l'incapacité des pays émergents tels que la Chine à enclencher une dynamique de consommation, en mettant en place les conditions d'un développement de la demande intérieure (crédit à la consommation, négociation centralisée des salaires, protection sociale).

Aussi, les flux internationaux de capitaux sont devenus plus volatils ces dernières années. Cela crée des difficultés pour certains pays émergents et en développement. En effet, ces flux de capitaux internationaux apparaissent fortement dépendants du cycle financier mondial et des décisions de politique monétaire des pays du centre. Au niveau monétaire, la plupart des décisions essentielles sont prises au centre du SMI, aux États-Unis et en zone euro, puis

exportées vers le reste du monde du fait de la globalisation financière.

Est-ce que ces dysfonctionnements justifient un nouveau Bretton Woods? Le 22 juillet 1944 étaient signés les accords de Bretton Woods qui créaient le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et consacraient la domination internationale de la monnaie américaine, le dollar. Faut-il asseoir le système monétaire international sur une monnaie de référence avec des institutions renforcées en mesure de fournir la liquidité suffisante en cas de crise? Dans un monde de libre circulation des capitaux et de montée en puissance économique des pays émergents, il convient plutôt d'organiser la transition vers un système monétaire multipolaire, de densifier les mailles des filets de sécurité financière et d'améliorer la robustesse des institutions financières bancaires, et surtout maintenant non bancaires.

Un système financier en réseau : entre partage et transmission du risque

Les travaux quant aux effets de l'intégration financière soulignent qu'ils sont, si ce n'est ambigu, du moins à double tranchant. En effet, si la diversification internationale des portefeuilles permet un partage des risques en lissant le revenu et la consommation d'un pays en cas de choc, elle risque en contrepartie, du fait de l'interconnexion accrue, de provoquer des phénomènes de contagion, et donc une synchronisation plus forte des cycles économiques. Il n'y aurait donc plus partage des risques mais transmission des risques. La théorie des réseaux démontre

que l'interconnexion permet d'absorber les chocs mais que si leur amplitude est trop forte, cette interconnexion va au contraire agir en tant que transmetteur de ces chocs. L'impact de la diversification internationale des portefeuilles ne peut être bénéfique que si la globalisation ne se traduit pas par une hausse du degré des corrélations des rendements des différents marchés financiers.

Or les bénéfices de la diversification internationale s'étaient progressivement réduits en raison d'une augmentation graduelle des corrélations moyennes entre les marchés. D'autre part, et c'est là tout le paradoxe des marchés financiers et de la diversification, les bénéfices de la diversification disparaissent lorsque l'on en a le plus besoin (dans les crises). Dans des conditions «normales» de marché, les interconnexions financières servent d'amortisseurs contre les chocs (c'est-à-dire à partager les risques), mais en période de crise, ces interconnexions se transforment en amplificateurs de chocs entre marchés et entre institutions financières. Le processus d'intégration financière a ainsi augmenté la probabilité que deux marchés entrent en crise en même temps. Par ailleurs, un phénomène de «flight to quality» et «flight to liquidity» pendant Les crises se manifeste se traduisant par une forte hausse du prix des actifs les plus sûrs et les plus liquides.

Ainsi, le processus de globalisation a transformé la finance mondiale en un réseau global interconnecté. Dans de nombreuses autres disciplines que l'économie et la finance, il est bien connu que l'intégration accrue d'un réseau peut

être à double tranchant pour la stabilité de ce réseau. Jusqu'à un certain point, la connectivité joue comme un absorbeur de choc qui sert à distribuer et à disperser les risques. Mais lorsque les chocs deviennent trop violents, la connectivité facilite la transmission et la contagion des chocs en fragilisant le réseau dans son ensemble. Le réseau qui permet une mutualisation des risques devient un réseau transmetteur des risques. Un choc local peut rapidement devenir un choc global ou systémique.

Libéralisation financière et montée des déséquilibres

Les déséquilibres des balances courantes se sont nettement accrus ces dernières décennies avec l'ouverture croissante des économies et la globalisation financière qui facilitent le financement des déficits.

Si une balance des paiements est par définition équilibrée, il est intéressant de se pencher sur les soldes intermédiaires, déficitaires ou excédentaires, qui la composent. On peut ainsi s'attacher au solde des transactions courantes, c'est-à-dire les échanges de biens et de services, les transferts de revenus (les bénéfices réalisés à l'étranger par des entreprises françaises et rapatriés en France, notamment), les échanges de royalties, etc.

Lorsqu'il y a déficit, il y a nécessité de trouver à l'étranger de quoi le financer puisque l'investissement domestique dépasse l'épargne nationale. Un déficit du compte courant ne pose donc pas de problème s'il est compensé par des entrées de capitaux stables pour le financer.

C'est surtout l'accumulation de déficits au fil du temps qui pose problème. La position extérieure nette mesure l'écart entre le stock des actifs détenus à l'étranger et celui des engagements des résidents. À un déficit des paiements qui dure correspond donc un endettement croissant à l'égard de l'extérieur.

Pendant près de vingt ans, et jusqu'au début des années 2000, les soldes des balances courantes oscillaient entre 2 % et un peu plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. À partir de 2003, ces déséquilibres mondiaux se sont creusés pour atteindre leur apogée en 2006 et 2007. Les déséquilibres mondiaux ont ainsi doublé en quatre ans, passant de 3,3 % du PIB mondial en 2002 à 6,6 % en 2006.

Les déséquilibres des soldes courants se sont, certes, réduits pendant la période d'après crise, mais cela s'explique essentiellement par la compression de la demande dans les économies avancées. Le problème des déséquilibres courants est donc toujours d'actualité.

Surtout, si les déséquilibres de flux se sont contractés, ils ne se sont pour autant pas inversés, si bien que les positions créditrices et débitrices (c'est-à-dire les déséquilibres en termes de stocks) ont continué à s'aggraver ces dernières années. Les plus importants pays débiteurs que sont les États-Unis, l'Espagne, l'Italie et la France, ont vu leur dette extérieure augmenter entre 2006 et 2013. Les plus importants pays créditeurs, que sont le Japon, la Chine et l'Allemagne, ont de leur côté accru leur richesse extérieure nette sur la même période.

Un SMI asymétrique et non coordonné : une instabilité des flux de capitaux

Le Système monétaire international et l'architecture financière internationale sont de facto organisés sous la forme d'un centre et d'une périphérie comme nous l'avons vu plus haut. Cette structure attribue aux États-Unis un double privilège. D'un côté, ils émettent la principale monnaie de réserve internationale. De l'autre, ils offrent des marchés financiers profonds et liquides. Cette position unique leur permet d'attirer les capitaux du reste du monde et de s'endetter facilement. En contrepartie de ce privilège exorbitant, les États-Unis transfèrent d'importants montants de richesse vers le reste du monde lors des crises, via leurs avoirs et engagements extérieurs.

Du point de vue de leur bilan externe, les États-Unis jouent le rôle d'un capital - risqueur mondial, empruntant en vendant principalement des actifs peu risqués (titres du Trésor américain) et en investissant dans des actifs étrangers plus risqués (participations et investissements directs à l'étranger). Les États-Unis empochent donc un différentiel de rendement positif sur leur bilan externe estimé à environ 2 % par an en termes réels sur la période 1952-2009. Ce différentiel de rendement est dû à la fois à une prime de risque, l'actif étant plus risqué que le passif, et à une prime de liquidité sur la dette.

Ce privilège américain ne s'arrête pas aux différences de rendement. Grâce au statut du dollar, les Américains empruntent dans leur propre monnaie (90 % de leur passif est libellé en dollars), mais 70 % de leurs

actifs sont libellés en monnaie étrangère ce qui signifie que le risque de change sur leur passif est majoritairement pris en charge par le reste du monde.

Sans restriction des mouvements de capitaux, dans ce système, la politique monétaire américaine s'impose aux politiques monétaires nationales des pays périphériques, quels que soient les régimes de change choisis. À défaut de coordination internationale, les pays émergents subissent ainsi la versatilité des flux de capitaux et, en conséquence une instabilité de leur taux de change.

La crise financière globale de 2007-2008 et la Grande Récession qui s'en est suivie dans les pays avancés ont poussé les banques centrales à mener des politiques monétaires ultra-accommodantes. Les flux de capitaux en recherche de rendement se sont alors massivement investis dans les pays émergents et ont exercé de fortes pressions haussières sur leurs monnaies jusqu'en 2013. C'est alors que s'est amorcé le débat sur la guerre des monnaies ou la guerre des changes. À l'inverse, les pays émergents ont connu en 2014 et 2015 de fortes sorties de capitaux avec la normalisation de la politique monétaire américaine, qui ont entraîné des pressions à la baisse sur les devises et un durcissement des conditions financières, qui pèsent sur l'activité.

Ces trois épisodes ont été précédés par une augmentation forte et prolongée des entrées de capitaux et sont tous semblables, du point de vue de l'ampleur globale du ralentissement.

Ces cycles très marqués d'entrées et de sorties de capitaux amplifient les cycles économiques de ces pays, ce qui a de graves conséquences économiques et sociales. Si les entrées et sorties de capitaux ne sont pas intrinsèquement problématiques, l'enjeu est d'éviter que ces évolutions soient trop brutales et déstabilisatrices pour les économies.

Quelles réformes du SMI ?

Le Système monétaire international se caractérise aujourd'hui par des capitaux mobiles et un flottement presque général des grandes monnaies (le dollar, l'euro, la livre sterling, le yen), mais aussi par la persistance d'une « peur du flottement » dans beaucoup d'économies émergentes. Ce système post-Bretton Woods, sans ancrage à l'or ou à une monnaie clé et qui n'est régi par aucun mécanisme explicite de coordination, a laissé de facto une place prépondérante au dollar.

Depuis quelques années, cependant, le SMI a entamé une transition vers un système plus « multipolaire », dont les piliers pourraient, à terme, être le dollar, le renminbi et l'euro. Cette évolution ne fait qu'accompagner celle des poids respectifs des différents pays et zones dans l'économie mondiale. La taille relative des États-Unis s'amenuise en effet dans l'économie mondiale en raison de la forte croissance des pays émergents. Parallèlement, les banques centrales diversifient la composition en devises de leurs réserves.

Cette transition vers un système où plusieurs monnaies dominantes se côtoieront pourrait s'accompagner d'une

instabilité accrue des monnaies et du système financier. Plus les devises internationales telles que l'euro, le dollar et le yuan seront substituables l'une à l'autre, plus les mouvements de portefeuille entre monnaies risquent d'être importants et volatils.

La communauté internationale devrait donc dès aujourd'hui se préparer à l'évolution du Système monétaire international en créant des conditions favorables à la flexibilité des taux de change (ce qui n'exclut pas des accords monétaires régionaux). Il est également nécessaire de mieux gérer la volatilité des flux de capitaux, de densifier les mailles des filets de sécurité financière et d'améliorer la robustesse des institutions financières bancaires et surtout, maintenant, non bancaires.

Pour ce faire, il faudrait d'abord favoriser le développement d'alternatives aux bons du Trésor américain comme actifs privilégiés de réserve, afin d'accélérer la transition inéluctable vers un système multipolaire. Dans cette optique, l'émission d'obligations européennes co-garanties par certains États membres de la zone euro semble souhaitable. À un horizon sans doute plus lointain, l'ouverture de la Chine aux mouvements de capitaux, la convertibilité du yuan et le développement d'un marché obligataire en yuans seront aussi nécessaires.

Il convient également de mieux gérer la volatilité des flux de capitaux et de rendre les économies émergentes et en développement moins vulnérables à cette volatilité. Des mesures de contrôle des

capitaux, à condition d'être transparentes, temporaires et ciblées, peuvent permettre de rendre les économies moins dépendantes des décisions de politique monétaire des pays du centre. Aussi, les mesures macro-prudentielles telles que des ratios de réserves obligatoires (également sur les dépôts en devises), des plafonds sur les emprunts privés en monnaies étrangères, et des limites sur le ratio prêt-valeur doivent être renforcées.

En réponse à la crise financière de 2007-2008, les outils dont dispose la communauté internationale pour se prémunir des crises et les traiter lorsqu'elles interviennent ont été renforcés, mais ces « filets de sécurité financière mondiaux » peuvent encore être améliorés'. Ils sont de natures diverses et se constituent aussi bien des réserves en devises étrangères de chacun des pays, des ressources financières propres du FMI, des nouveaux instruments de crédits créés par le Fonds, des accords de swaps entre banques centrales et des accords régionaux de mise en commun de ressources pour faire face à une crise potentielle.

Leur développement est loin d'être optimal. L'importance croissante des accords de swaps et des accords régionaux a conduit à une décentralisation des filets de sécurité sans qu'il existe une réelle coordination entre les différentes composantes. Aussi, la majorité des pays en développement n'a pas accès à toutes les composantes et a, par défaut, accumulé unilatéralement d'importantes réserves de change à faible rendement pour s'assurer contre les crises.

Enfin, depuis 2009, les réformes réglementaires ont contribué à renforcer les banques et à promouvoir une meilleure coordination entre les organismes de réglementation. Mais les établissements financiers non bancaires sont désormais des acteurs à part entière, et il importe de les prendre en considération.

POLITIQUE ECONOMIQUE

La régionalisation, moteur de la mondialisation

Michel Fouquin et Jules Hugot

Problèmes Economiques / 1^{ère} quinzaine de septembre 2016

Retour sur la chronologie de la mondialisation

Au cours des siècles passés, le monde a connu des périodes favorables aux échanges, comme la dynastie Song en Chine ou l'empire arabe du VIII^e siècle au XIII^e siècle, mais ces périodes n'ont pas duré et les échanges se sont ensuite durablement repliés. Jusqu'au XV^e siècle, les échanges mondiaux n'auraient pas dépassé 1 % des richesses produites. Les conflits quasi permanents opposant la France et l'Angleterre aux XVII^e et XVIII^e siècles ont également limité leur ouverture au commerce à moins de 5 %. Il faut attendre le XIX^e siècle pour voir les échanges commerciaux s'intensifier véritablement. Cette période, connue sous l'expression « première mondialisation », s'achève avec la Première Guerre mondiale. L'entre-deux-guerres est ensuite marqué par un repli massif du commerce mondial, avant que celui-ci ne reprenne son expansion à partir des années 1960, puis s'accélère après 1973.

Une première mondialisation plus précoce

La plupart des études font remonter la première mondialisation aux années 1870. Ces travaux reposent toutefois sur des données de commerce qui elles-mêmes débutent en 1870. Pour mieux comprendre la chronologie et les grandes tendances de la première mondialisation, nous avons

assemblé la base de données de commerce bilatéral la plus complète à ce jour (voir encadré) : 1,8 million d'observations de 1827 à 2014, Notre recherche nous conduit à penser que la première mondialisation s'est amorcée en Europe dès le début du XIX^e siècle, avant de se diffuser aux autres continents à la fin du siècle (Fouquin et Hugot, 2016). Les innovations technologiques de la fin du siècle (bateau à vapeur, télégraphe) et les politiques de soutien au commerce de la seconde partie du XIX^e siècle (traités de libre-échange signés à partir des années 1860, généralisation de l'étalon-or à partir de 1870) n'auraient donc peut-être pas joué un rôle aussi majeur que celui qu'on leur attribue traditionnellement, puisque, d'après nos données, le mouvement d'internationalisation du commerce était déjà largement amorcé.

Les enseignements limités du taux d'ouverture

Le taux d'ouverture aux exportations, qui rapporte les exportations de marchandises au produit intérieur brut (PIB, est un indicateur standard pour évaluer le degré d'insertion d'un pays dans le commerce mondial. Appliqué à nos deux siècles de données, le taux d'ouverture aux exportations rend compte des deux vagues de mondialisation. Entre 1830 et 1870, le taux d'ouverture double. Dans l'entre-

deux-guerres, l'ouverture moyenne chute au-dessous de son niveau du début du XIX^e siècle. Le taux d'ouverture croît de nouveau à partir des années 1960 et ce n'est qu'à la fin des années 1970 que l'on retrouve des niveaux comparables à ceux de la première mondialisation.

Le taux d'ouverture constitue cependant une mesure assez fruste de la mondialisation. Par exemple, le taux d'ouverture moyen en 2014 atteint 22 % pour notre échantillon de 110 pays, mais ce chiffre est-il faible ou élevé par rapport à ce qu'il serait en l'absence d'obstacles au commerce? En outre, il ne tient pas compte de la répartition géographique de l'activité économique mondiale. Supposons un monde où presque toute l'activité serait concentrée dans un seul pays: le taux d'ouverture agrégé y serait relativement-faible, puisque la plupart des biens seraient à la fois produits et consommés dans le même pays. A l'inverse, dans un monde où l'activité économique serait plus dispersée, les pays seraient naturellement plus interdépendants et le taux d'ouverture agrégé plus élevé. La différence entre les deux situations n'a pourtant rien à voir avec le poids des obstacles au commerce: elle ne fait que traduire une concentration plus ou moins importante de l'économie mondiale.

Dans ce qui suit, nous appellerons « mondialisation » le processus de convergence entre le commerce mondial observé et une situation théorique dans laquelle les barrières au commerce international ne seraient pas plus contraignantes que les barrières domestiques au commerce. Pour évaluer le degré de mondialisation, il faut alors une prédiction théorique du commerce, en l'absence d'obstacle spécifique au

commerce international. Le modèle de gravité, sur lequel s'appuie la théorie économique contemporaine du commerce international, permet d'obtenir cette prédiction.

Le coût des obstacles au commerce comme indicateur de mondialisation

Depuis le début des années 2000, les modèles de gravité ont acquis des fondements théoriques. Cette évolution en a fait l'outil privilégié des analyses du commerce international. Comparer le commerce observé à la prédiction qui émerge du modèle de gravité permet d'évaluer l'importance des obstacles spécifiques au commerce international. Cet écart entre la situation réelle et la situation hypothétique d'un monde sans barrières commerciales reflète l'ensemble des coûts spécifiquement associés au commerce international: coût de transport entre pays, barrières douanières, mais aussi des coûts plus difficiles à observer tels que les difficultés à communiquer, l'incertitude liée aux taux de change, etc. Ce « coût agrégé du commerce » est converti en équivalent tarifaire. En neutralisant l'effet de la répartition géographique de l'économie mondiale sur le commerce international, cette mesure permet d'évaluer précisément le degré de mondialisation au regard de notre définition.

Depuis 1830, la réduction moyenne des barrières au commerce international équivaut à une baisse de 30 points de pourcentage des droits de douanes. Entre 1830 et la Première Guerre mondiale, les barrières au commerce international chutent d'environ 15 points de pourcentage. Les coûts de commerce

augmentent de manière fulgurante durant l'entre-deux guerres avant de retomber après la guerre, puis chutent à nouveau de plus de 10 points de pourcentage depuis le début des années 1990.

A l'appui de ces observations, on peut affirmer que la première mondialisation s'est amorcée dès le début du XIXe siècle, bien avant que les bateaux à vapeur ne traversent les océans, bien avant également que la généralisation de l'étalon-or ne réduise les incertitudes de taux de change et que les pays d'Europe occidentale ne signent des traités commerciaux multilatéraux. Ce qui a déclenché la première mondialisation serait ainsi à chercher plutôt du côté du climat de paix et de stabilité qui s'installe en Europe après le congrès de Vienne. La pacification des relations internationales après 1815 est notamment associée à des baisses unilatérales du niveau de protection commerciale (sans attendre des partenaires commerciaux qu'ils en fassent de même). Ces politiques de libéralisation unilatérale du commerce sont bien documentées pour le Royaume-Uni, avec l'abolition en 1846 des Corn Laws; mais d'autres pays européens, notamment la France, sont aussi concernés. Dans les années 1870, la baisse des prix agricoles liée à l'augmentation des importations en provenance de Russie et d'Amérique provoque un retour du protectionnisme en Europe, concentré toutefois sur les produits agricoles. Mais ce retour du protectionnisme semble avoir été compensé par la baisse d'autres barrières au commerce.

Après 1918, les tentatives de reconstruction du monde libéral d'avant-guerre se heurtent au désordre économique et à l'émergence de régimes

totalitaires en URSS, puis ailleurs en Europe. Les mesures protectionnistes prises à la suite de la Grande Dépression condamnent toute possibilité de retour au libéralisme commercial de la seconde moitié du XIXe siècle. Les relations économiques de l'après-Seconde Guerre mondiale se reconstruisent dans un environnement initialement très protectionniste, hérité de la Grande Dépression et amplifié par la décolonisation et la création d'un bloc communiste. A partir de 1947, les cycles de négociation du General Agreement on Tariffs and Trade - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) engagent un processus multilatéral de libéralisation commerciale. Dix ans plus tard, la signature du traité de Rome prévoit l'élimination totale des barrières douanières à l'intérieur de l'Europe. Enfin, la conteneurisation, qui débute à la fin des années 1960, réduit considérablement les coûts de transport.

Des mondialisations plus régionales que globales - À chaque route commerciale sa mondialisation

Il paraît intéressant d'isoler l'évolution des coûts de commerce séparément pour chaque route commerciale. Cette étape montre notamment que la baisse durable des barrières commerciales intra-européennes (années 1840) précède celle des barrières transatlantiques (à partir des années 1890). La baisse des coûts de commerce auxquels font face les pays d'Europe du Sud vient également bien après celle des coûts de commerce entre les pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord. De manière générale, les coûts de commerce baissent d'abord entre les pays les plus proches, ce qui bien

sûr interroge quant au rôle de la distance dans la mondialisation.

Plus le commerce se développe, plus la distance compte

L'effet de la distance entre les pays est ensuite isolé pour mesurer son impact sur l'intensité du commerce qui les lie. Le graphique 3 représente l'élasticité du commerce à la distance, c'est-à-dire la force du lien entre le commerce bilatéral et la distance qui sépare les pays. En 1830, une augmentation de 10 % de la distance entre deux pays réduisait en moyenne le commerce bilatéral de 3 %. A la veille de la Première Guerre mondiale, la même différence de distance réduisait le commerce de 13 %. En 2010, la réduction atteignait 19 %. Ce résultat rejoint le constat établi par Pierre-Philippe Combes et al. (2008), et Anne-Célia Disdier et Kenneth Head (2008) pour la seconde moitié du xx^e siècle: plus le commerce mondial se développe et plus la distance entrave le commerce. Notre base de données révèle que ce phénomène apparaît en fait dès le début du XIX^e siècle.

Le rôle majeur joué par la régionalisation dans les deux mondialisations a de quoi surprendre, alors que l'accent est souvent mis sur le rôle du commerce à longue distance, colonial pour la première mondialisation, et euro/américano-asiatique pour la seconde mondialisation. Plusieurs hypothèses peuvent être explorées pour l'expliquer. Les politiques favorables au commerce ont été tournées en priorité vers les partenaires les plus proches. L'intégration européenne de l'après-guerre en est certainement l'exemple le plus flagrant. Une autre raison à cette régionalisation pourrait résider dans l'importance

croissante de l'information pour établir des liens commerciaux. Or les barrières culturelles et linguistiques sont moins importantes entre pays proches, facilitant des échanges de produits de plus en plus complexes. Il se peut aussi que les coûts fixes liés au commerce (acquisition de l'information sur le marché de destination, chargement et déchargement, etc.) aient diminué, donnant relativement plus de poids aux coûts de transport qui, eux, varient avec la distance.

Quelle mondialisation pour demain ?

Du début du XIX^e siècle jusqu'à l'aube du XXI^e siècle, les pays européens ont mené d'ambitieuses politiques commerciales d'ouverture, que la Grande Dépression et les deux guerres mondiales ont gravement remises en cause. Contrairement à l'idée que l'on peut en avoir, ces politiques ont davantage profité au commerce de proximité. Cette tendance de long terme à la régionalisation s'estompe depuis la fin du XX^e siècle: d'une part, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est devenue une organisation puissante de régulation du commerce au niveau mondial; mais aussi et surtout, les années 2000 ont marqué un changement lié à l'adhésion massive des pays émergents au libre-échange. Les firmes multinationales ont ainsi pu lancer de vastes programmes de décomposition de leurs chaînes de production en tirant profit des différences de salaires entre les pays. La Chine a été le premier bénéficiaire de cette recombinaison de la production mondiale.

Ainsi, au début des années 2000, plus de 70 % des exportations chinoises étaient constituées de produits assemblés

sur son territoire à partir de composants eux-mêmes importés.

Le dynamisme des échanges entre l'Asie et le reste du monde devrait se maintenir, notamment avec le relais pris par l'Inde et des pays comme le Vietnam et le Bangladesh. A l'inverse, l'atonie de la croissance européenne, si elle devait se prolonger, pourrait limiter la croissance du commerce de courte distance intra-européen. C'est donc sans doute dans le commerce à longue distance que la marge de progression reste la plus élevée, ce qui confère de l'importance aux deux traités « méga-régionaux » en cours de négociation - l'accord transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne, et l'accord transpacifique entre cinq pays d'Amérique et sept pays d'Asie-Océanie.

Mais il se pourrait tout autant que la période de mondialisation qui a débuté après la Seconde Guerre mondiale touche tout simplement à sa fin, c'est-à-dire que l'intensification des échanges cesse, sans nécessairement que ceux-ci régressent. Plusieurs arguments vont dans ce sens. La réorientation de la croissance chinoise vers le marché intérieur devrait réduire sa dépendance au commerce international. Cela pourrait aussi ralentir la tendance à la décomposition des chaînes de valeur. Les inégalités croissantes observées dans la plupart des pays engendrent des tensions sociales, qui aboutissent souvent à des remises en cause de la mondialisation. Les politiques de réduction de la consommation d'énergie devraient durablement réduire la croissance du commerce d'hydrocarbures. Enfin, le développement des investissements directs à l'étranger tend de plus en plus à substituer une production locale à du commerce international.

POLITIQUE ECONOMIQUE

L'Etat stratège : quelques enseignements de l'histoire

Ce que nous apprend l'histoire : D'où proviennent la richesse et, par conséquent, le développement ?

Par Claude Rochet extrait de "L'Etat stratège, de la Renaissance à la troisième révolution industrielle : XVI° – XXI° siècle" paru dans l'Encyclopédie de la stratégie (2014) chez Vuibert (Paris)

En quoi l'Etat peut être acteur de l'évolution économique et en quoi est-il capable d'action intentionnelle, que ce soit par son action directe ou par l'action indirecte du cadre institutionnel qu'il contribue à définir.

L'émergence des institutions durant le XV° siècle puis leur confrontation aux enjeux du commerce à longue distance nés des grandes découvertes et de la compétition qu'il induit entre les nations a stimulé l'émergence d'une philosophie politique de l'Etat comme acteur autonome d'une société désormais soumise aux déséquilibres des rivalités imbriquant expansion militaire et commerciale. Mais les institutions, en ce qu'elles définissent les règles du jeu et la direction du développement, reposent sur une compréhension du processus économique qui crée la richesse : ce point est l'objet d'un débat politique constant depuis le XVI° siècle.

1) Dès 1613, le principe des rendements croissants

Avec l'époque dite du mercantilisme qui s'étend du XVI° au XVIII° siècle, on voit

explicitement se formuler la complémentarité entre la *puissance* et la *richesse*, avec quantité de débats sur la nature de la richesse et des activités qui la créent. C'est à cette époque que se forment les prémices de ce qui deviendra la politique industrielle, soit la compréhension de la différence entre les activités à rendement décroissant et celles à rendement croissant, et leurs synergies. Le premier économiste à avoir mis l'accent sur les rendements croissants et les « bonnes activités » économiques pouvant les susciter est **Antonio Serra**. En 1613, au cœur de la crise économique du début du siècle due à la turbulence monétaire, il écrit un traité à l'intention du vice-roi de Naples, représentant la Couronne d'Espagne « sur les causes qui permettent une abondance d'or et d'argent dans les royaumes dépourvus de mines ». Serra soutient qu'il y a des activités plus productives que d'autres et, notamment, formule le principe des rendements croissants dans l'industrie. Serra est en fait le premier à avoir formulé les principes d'une « *politique industrielle* » où l'Etat oriente l'économie vers les activités à plus

forte valeur ajoutée, en suivant le principe des effets cumulatifs liés à l'apprentissage, ce que la théorie évolutionniste reprendra sous le concept de « sentier technologique » ou phénomène de trajectoire.

Serra finira ses jours en prison, son traité ayant été jugé irrévérencieux par le vice-roi – et l'Italie du Sud restera féodale et n'empruntera jamais le chemin de l'industrialisation de l'Italie du Nord [1]. Serra sera sorti de l'oubli par les nationalistes napolitains qui virent en lui un théoricien du développement face au colonialisme espagnol qui maintenait Naples dans le sous-développement agropastoral, et son œuvre aura une influence sur List et même sur Marx. Mais il faudra attendre 2002 pour une première traduction, en portugais, à Curitiba au Brésil et 2011 pour une traduction anglaise de bon niveau [2].

Pour **Schumpeter** (1983), il s'agit là du premier traité scientifique d'économie qui comprend



l'importance des invisibles dans la création de richesses et qui décrit le processus économique dont résulte l'équilibre de la balance commerciale : *les phénomènes monétaires sont des conséquences et non des causes* [3]. Serra a formalisé de manière systématique les analyses

produites au XVI^e siècle par les économistes qui ont tracé la voie d'une analyse de la création de richesse. En Espagne, c'est **Luis Ortiz** qui adresse en 1558 un mémoire à Philippe II pour lui expliquer que l'océan d'or et d'argent qu'elle drainait du nouveau monde ne pouvait remplacer des manufactures nationales comme source de création de richesse. En France, c'est **Barthélemy Laffemas** qui met l'accent en 1597 sur la nécessité de développer des manufactures pour ne pas être dépendant des puissances étrangères et équilibrer la balance commerciale, allant jusqu'à proposer que ceux qui vendent en fraude soient « pendus et étranglés ».

2) Une politique basée sur les faits

Les éléments de la stratégie sont ainsi posés : à partir de l'exemple de Venise, cité Etat qui n'a pas accès à la terre ferme et donc à l'activité agricole, qui exporte des produits manufacturés pour importer des matières premières, comment identifier les « bonnes activités », celles qui vont procurer des rendements croissants ?

Dès le début du XVI^e siècle la monarchie anglaise – quand l'Angleterre est devenue une île, selon l'expression de Fernand Braudel, après sa défaite de 1453 qui lui fait perdre la Guerre de cent ans – se retrouve sur un territoire pauvre qui exporte de la laine brute qui est manufacturée dans les Flandres et en Bourgogne. **Thomas Starkey** (1495–1538), un des premiers économistes anglais, observe en 1530 que l'Angleterre devrait manifester elle-même sa laine avant de l'exporter et limiter

l'importation de produits de luxe du continent.

Ces réflexions économiques ne partaient pas d'*a priori* idéologiques, comme on a pu le reprocher à la Scholastique médiévale, ni de doctrines économiques qui n'existaient pas encore, mais d'un effort d'analyse empirique des faits économiques. C'est le sens de l'œuvre magistrale de **Schumpeter** *Histoire de l'analyse économique* (1983), qui se propose de faire « l'histoire des tentatives visant à décrire et à expliquer les faits économiques et à donner les moyens d'y parvenir ». Schumpeter s'est concentré sur la compréhension *analytique* des faits économiques par trois catégories d'acteurs : les *docteurs de la scholastique* qui se situent dans la lignées des philosophes et théologiens qui suivent la voie ouverte par **Thomas d'Aquin**, les *économistes* qui ne sont pas une profession à part mais des acteurs de la vie économique qui observent les faits et cherchent à les comprendre, et les *experts de l'administration*, tant le rôle de l'Etat et de l'administration devient important pour conduire la stratégie des pays.

Tout cela donnera ultérieurement naissance à une science économique, mais Schumpeter prend soin de préciser qu'il **n'entend pas assimiler l'économie à une science exacte**. Il n'accepte la notion de « science économique » que dans une acception très large, soit « *toute espèce de connaissance qui a fait l'objet d'efforts conscients pour l'améliorer* » et qui « *a mis à jour des techniques spécialisées de recherche des faits et d'interprétation ou d'inférences* » [4].

Ces politiques sont avant tout intuitives et empiriques, inspirées par l'histoire. Celle

de Venise et de Gênes montre les liens qui unissent innovation technologique et domination politico-économique. Antonio Genovesi, philosophe napolitain des Lumières contemporain de Diderot, disciple de **Giambattista Vico**, qui sera l'inspirateur des tentatives napolitaines de développement économique, insistait sur l'importance de l'histoire de nations étrangères « toutes dignes d'estime », qui était « la plus sûre et la plus belle des sciences de l'homme » (*in* Reinert S., 2011). L'étude de l'histoire permettait de faire prévaloir les faits sur le dogme et de comprendre comment, concrètement, se produisait le développement, qui intervenait de manière empirique mais en mobilisant la capacité de l'intelligence humaine à raisonner à partir des faits.

Ainsi la puissance de la Hollande, qui va dominer la mondialisation du XVII^e siècle va-t-elle se bâtir à partir d'une petite innovation, le *haringbuis*, un bateau permettant de traiter le hareng à bord, donc sans retourner à terre. Le hareng est péché, vidé, salé et conservé pour être vendu dans la foulée vers la Scandinavie où les Hollandais obtiennent en échange le bois et le goudron qui sera la base de leur construction et de leur puissance navale du XVII^e siècle, ainsi que des céréales de la Baltique. Cela va permettre à l'agriculture hollandaise de se spécialiser dans les cultures à haut rendement, les tulipes et autres fleurs, lin, chanvre et produits tinctoriaux qui vont alimenter l'industrie textile exportatrice. Ces bénéfices sont investis dans l'achat de bois de la Baltique qui vont permettre la construction de la

flotte commerciale hollandaise, basée sur une autre innovation, la *flûte*, gros bateau adapté au commerce à longue distance vers les Indes (Norel, 2009). Dans la foulée, la Hollande inaugurerait la longue série des bulles technologiques avec la crise de la tulipe en 1636, ce qui va ouvrir un débat sur le lien entre croissance et crises, dont

l'événement fondateur sera la crise financière de 1720 qui éclatera principalement en Angleterre avec la faillite de la Compagnie des Mers du Sud et, au même moment, à Paris avec la faillite du système de Law et de la Compagnie du Mississippi.



3) La stratégie qui fait la différence

De telles stratégies ne sont bien sûr pas, du moins au début, intentionnelles : causes et effets s'enchaînent pour déterminer une **trajectoire technologique** dont la logique ne se révèle qu'après-coup, mais que l'expérience historique va permettre au fil du temps de conceptualiser.

On voit déjà se profiler la notion de « **grappe technologique** » que Schumpeter

identifiera comme un des moteurs des révolutions industrielles du monde contemporain : une innovation en entraîne d'autres qui permettent au pays d'acquérir une position dominante permettant d'autres innovations par drainage des innovations des autres pays, que ce soit par le commerce à longue distance avec les Indes et l'Asie, ou par stratégie délibérée d'acquisition d'une technologie étrangère comme les voyages de Gabriel Jars,

commandité par le bureau du commerce de **Daniel Trudaine** sous le règne de Louis XV, pour rapporter le savoir-faire britannique en matière de développement des mines nationales[5]. Ces stratégies s'enrichissent de l'expérience grâce aux controverses sur la nature de la richesse : On observait ce qui marchait chez soi et chez les autres et on le reproduisait avec son génie et dans son contexte propre.

Le succès de l'Europe, Angleterre en tête, dans cette course au développement, est paradoxal. Un voyageur qui aurait navigué en 1420 sur deux fleuves, la Tamise et le Yang Tsé, aurait été frappé par un si grand contraste. Le Yang Tsé était au cœur d'un vaste réseau de canaux qui reliaient Pékin, Nankin et Hangzhou et son trafic commercial avait impressionné Marco Polo. Par contraste, la Tamise n'était qu'un vaste marécage. Quand Henry V revient à Londres après sa victoire à Azincourt, c'est à peine une ville. La population avait été réduite à 40 000 habitants par la peste noire, un dixième de la population de Nankin. La vie anglaise était, selon la description qu'en donnera Thomas Hobbes « solitaire, pauvre, méchante, brutale et courte » (Fergusson, 2011).

Comment se fait-il, alors que toutes les techniques qui sont à la base de la première révolution industrielle sont venues de Chine, elle ait eu lieu en Angleterre puis dans le reste de l'Europe ? Si les causes sont multifactorielles, un facteur semble dominer : l'ambivalence du concept de « technologie » qu'il faut comprendre comme le fait **Joel Mokyr** : la combinaison de la *techné* (la technique taciturne) et le *logos* (la connaissance). « *Technology is knowledge* » ne cesse de

marteler cet historien de la révolution industrielle (Mokyr, 2002). Toutes les économies du monde ont été des économies de la connaissance, souligne Christopher Freeman (2001), mais le succès de la révolution industrielle vient de cette capacité à chercher des applications pratiques aux intuitions théoriques, en donnant la primauté à la faisabilité technique, sans nécessairement maîtriser tous les sous-jacents théoriques et à créer un climat institutionnel favorable à la diffusion de la connaissance.

L'approche de la science développée par **Francis Bacon** (1561 – 1626) a permis de faire le **lien entre découverte scientifique et progrès technologique** appliqué à l'amélioration de la condition humaine, philosophie enrichie par le Français **Blaise Pascal** (1623 -1662) et l'Italien **Giambattista Vico** (1668 -1724). La culture scientifique qui se développe au XVII^e siècle n'est plus celle des aristotéliens qui recherchaient la cause ultime des phénomènes, mais les règles qui gouvernent les mouvements de la nature et permettent de les rendre prédictibles. Pour Bacon, l'activité philosophique et scientifique ne doit pas avoir pour fin la pure spéculation qui aurait pour but la découverte des vérités ultimes qui ne peuvent être que l'œuvre de Dieu, mais l'amélioration de la condition humaine. Il ne s'agit pas de considérer la nature du point de vue spéculatif, mais l'application pratique de la science [6]. Bacon va établir la dignité de l'activité scientifique comme bien public [7] en en faisant la conjugaison de la connaissance de la vérité et de l'utilité pour les hommes [8]. Francis Bacon a mis

en évidence que c'est ce rapport à la technologie qui est à la base du développement : « *Il y a une différence étonnante entre la vie de l'homme dans la plus civilisée des provinces d'Europe et le plus sauvage et le plus barbare district de la nouvelle Inde. Cette différence ne vient pas du sol, pas du climat, pas de la race mais des arts* » (*Novum Organum*, 1620). Bacon pose clairement le lien de causalité entre les activités humaines et les institutions : ce sont elles qui déterminent les institutions dont elles ont besoin pour se développer. Cette logique de la découverte procède d'une démarche expérimentale qui suppose et produit les institutions dont elle a besoin.

4) Emulation et contre-émulation

Le concept d' « émulation » a été analysé par Sophus Reinert (2011) à partir des traductions de l'œuvre de John Cary, *An Essay on the State of England* (1695) en français, en italien et en allemand. Ces traductions, qui se sont étalées tout au long du XVIII^e siècle, ne sont pas en fait des traductions littérales, mais des *interprétations* de l'analyse par Cary des recettes de succès de l'Angleterre. Lecteurs et traducteurs ne sont pas passifs mais des créateurs de connaissance pratique, d'appropriation des recettes de la puissance anglaise pour les mettre dans le contexte de leur propre pays. L'*émulation* consistait à prendre ce qu'il y avait de meilleur dans le parcours de la puissance dominante – l'Angleterre – pour l'approprier au contexte et au parcours de sa propre nation. Les traducteurs étaient tous d'ardents patriotes qui visaient à assurer la recherche d'une

démarche universelle du développement – l'industrialisation par l'alliance de la puissance et du commerce – et à fortifier la place de leur pays dans cette compétition.

S. Reinert inscrit cette démarche dans celle du *translatio imperi* qui vit la transmission de la puissance impériale de Rome à Byzance puis au Saint Empire romain germanique. Cette transmission s'opérait en comprenant les recettes du succès, d'où l'entreprise anglaise de contre-émulation destinée à faire croire que son succès était du au libre-échange et à la non-intervention de l'Etat. La mise à jour de cette stratégie et l'avertissement aux nations européennes de ne pas se laisser détourner par la propagande anglaise de leurs objectifs de développement est déjà présente chez les auteurs italiens, français et allemands et sera complètement décrite et théorisée par Friedrich List en 1841. Les débats entre les pères fondateurs des Etats-Unis et la victoire de la ligne de Alexander Hamilton nous fait assister à une nouvelle *translatio imperi* de l'Angleterre aux Etats-Unis, puis, au niveau du continent, vers l'Allemagne et la France. On peut faire l'hypothèse que l'Asie est aujourd'hui dans la même démarche et que l'on va assister à une nouvelle *translatio imperi* à son profit.

[1] Naples fera une tentative d'industrialisation avec la prise du pouvoir par les Républicains en 1799, mais qui durent capituler devant les canons de l'Amiral Nelson, qui, malgré le traité de paix signé avec Naples, fera exécuter sommairement les dirigeants républicains. Ceux-ci avaient depuis longtemps envoyé

des messages à destination de la France dénonçant la propagande anglaise quant aux supposées recettes de leurs succès, pour détourner ses concurrents du véritable objectif : la puissance et l'industrialisation. Naples deviendra, sous domination anglaise, « l'atelier du monde » dont le commerce extérieur dépendait entièrement de la marine anglaise. En 1823, Naples tenta de lancer une politique d'industrialisation sous protection tarifaire et devint rapidement la ville la plus industrialisée d'Italie, mais la Grande-Bretagne entrepris des représailles qui forcèrent Naples à abandonner (Reinert S. 2011 : 179).

[2] Une édition bilingue italien-anglais a été établie (2011) avec une introduction très documentée par Sophus Reinert, professeur à Harvard, Anthem Press, Londres.

[3] « Pour l'essentiel le Traité concerne les facteurs dont dépend l'abondance non pas de monnaies mais de *marchandises* – les ressources naturelles, la qualité des gens, le développement de l'industrie et du commerce, l'efficacité du gouvernement – , la logique étant que, si le processus économique dans son ensemble fonctionne correctement, l'élément monétaire se corrigera de lui-même sans nécessité d'une thérapeutique spécifique » Schumpeter (1983).

[4] op. cit. p. 30

[5] Gabriel Jars « Voyages métallurgiques » en trois volumes, édités de 1774 à 1781. Jars pouvait comprendre le processus de traitement d'un minerai après avoir parcouru 10 minutes un atelier. Non seulement, il décrit ces processus, mais il les compare au fil de ses voyages, en

fait les critiques et propose des innovations. Jars n'était pas un innovateur mais un ingénieur : c'est le traitement de la connaissance qu'il rapporte par l'Etat qui va en faire une innovation qui va contribuer à l'industrialisation de la France.

[6] Ce qui suppose la prise en compte du contexte et de faire prévaloir, selon la formule de Pascal « l'esprit de finesse » sur « l'esprit de géométrie ». Cette critique peut être appliquée à l'économie néo-classique et à sa prétendue rationalité universelle s'appliquant indifféremment à toutes les nations.

[7] Il sera à l'origine de la création en Angleterre de la *Royal Society* et en France de l'Académie des sciences. Je renvoie aux travaux de Liliane Hilaire-Perez sur ce point.

[8] Dans le *Novum Organum*, Bacon définit ainsi la complémentarité entre recherche théorique et application pratique : « vérité et utilité sont une seule et même chose, et les œuvres elles-mêmes doivent être plus estimées pour les gages qu'elles fournissent à la vérité que pour les commodités qu'elles procurent à la vie ». La philosophie de Bacon a souvent été à tort qualifiée d'empiriste et d'utilitariste. Elle est en fait aux antipodes de l'utilitarisme vulgaire et égoïste car elle vise non le bonheur d'un homme en particulier mais le bien de l'humanité et procédé par itérations entre hypothèses théoriques et expérimentation. Son approche est basée sur une compréhension de la nature pour en mettre les principes au service de l'amélioration de la condition humaine, ce qu'il a résumé dans la formule « *On ne peut comprendre la nature qu'en lui obéissant* ».

POLITIQUE ECONOMIQUE

Situation économique et financière du Maroc

AMBASSADE DE FRANCE AU MAROC SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL / Juin 2016

En 2015 la croissance économique a été de 4,5% à la faveur d'une campagne agricole record. Pour 2016, la croissance serait limitée à 2%, faute de bonnes pluies. Depuis 2013, le Maroc réduit ses déficits budgétaire et extérieur grâce à la réduction des subventions aux carburants et au fuel industriel, ainsi qu'à la percée de nouveaux secteurs exportateurs, à savoir l'automobile et l'aéronautique. Pour généraliser ces succès, le Maroc, qui aspire au statut de pays émergent, poursuit les réformes au niveau de l'environnement des affaires et de la formation des ressources humaines. Ces réformes sont indispensables pour élever la productivité globale de l'économie marocaine et lutter contre le chômage des jeunes urbains.

Le Maroc résorbe ses déficits macroéconomiques et diversifie son économie

Malgré le recul de la croissance en 2016, le redressement des comptes devrait se poursuivre.

En 2015, la croissance économique a été de 4,5%, grâce à une campagne céréalière record (115 millions de quintaux). Pour 2016, la croissance est prévue entre 1% et moins de 2%. Le recul de la valeur ajoutée agricole (-13,8%), faute de pluies suffisantes, serait compensé par la bonne

tenue relative du secteur non agricole. Il reste que le Maroc réalise les deux-tiers de ses exportations avec l'Union européenne et la croissance dépendra donc du dynamisme de la conjoncture européenne. **Le déficit budgétaire recule depuis trois ans** pour s'établir à 4,4% du PIB en 2015 (le gouvernement table sur un déficit budgétaire à 3% pour 2017). La diminution du déficit budgétaire est due à la réforme des subventions publiques, facilitée par le recul des cours pétroliers.

Le déficit courant a reculé à 2,3% du PIB en 2015, les échanges extérieurs poursuivant leur redressement. Le déficit commercial a affiché un taux de couverture de 58,4% (51,7% en 2014). Cette amélioration s'explique par la baisse des importations de 5,6% (baisse des cours du pétrole) conjuguée à la hausse en valeur des exportations de 6,6%, notamment due au dynamisme du secteur automobile devenu premier poste d'exportation.

Même si la valeur ajoutée locale reste encore faible, le Maroc récolte ainsi les premiers fruits de sa diversification industrielle, portée par le programme « Emergence industrielle » puis le « Plan d'accélération industrielle 2014-2020 ». Ce plan vise :

1- le renforcement des positions du Maroc dans les chaînes de valeur mondiales (automobile, aéronautique, offshoring, électronique, textile,

agroalimentaire, chimie parachimie, pharmacie et métallurgie-mécanique-électromécanique),

2- la création de 500 000 emplois (pour moitié provenant des IDE, pour l'autre du tissu industriel national rénové),

3 - l'accroissement de la part industrielle dans le PIB de 9 points, pour atteindre 23%.

En 2016, le solde du compte courant approcherait l'équilibre, sous l'effet de la réduction du déficit commercial, la bonne tenue des transferts financiers des Marocains résidant à l'étranger et du fléchissement contenu des recettes voyages. On notera par ailleurs la bonne tenue récurrente des investissements étrangers (+ 5,8% en 2015). Dans ces conditions, les réserves de change se consolideraient, fin 2016, à 7 mois et 21 jours d'importations.

La **dette du Trésor**, essentiellement interne, atteint 63,8% en 2015. En 2012, face à la baisse significative des réserves de change, **Le FMI avait octroyé au Maroc une Ligne de Précaution et de Liquidité**, pour un montant de 6,2 Mds USD. Bien que non utilisée, cette ligne a été renouvelée en 2014 à hauteur de 5 Mds USD et le Maroc est actuellement en négociation pour un second renouvellement. Cette garantie apportée par le FMI a permis au Maroc de s'endetter à l'international à de bonnes conditions.

La situation difficile de quelques grands groupes très endettés affecte le secteur financier

Le taux de créances en souffrance du secteur bancaire augmente ces dernières

années (7,2% fin décembre 2015, contre 6,9% fin 2014 et 5,9% fin 2013) et la croissance du crédit au secteur non financier est particulièrement faible (0,4% en 2015). A ce titre, l'immobilier est pointé du doigt avec les difficultés de groupes emblématiques. L'éclatement de la bulle immobilière n'est toujours pas purgé et, par ricochet, les PME du BTP seront encore affectées en 2016. De même, la mauvaise santé de grandes entreprises dans la sidérurgie et le raffinage pèsera également sur les résultats de certaines banques. Le secteur touristique résiste relativement bien compte-tenu de la morosité internationale, avec un recul limité des arrivées de touristes (- 0,9% en 2015), de même pour les recettes touristiques (- 1,3%).

Le gouvernement poursuit le cours des réformes

Le FMI a achevé, début juin 2016, une mission au Maroc ayant notamment pour objectif d'établir un calendrier pour l'introduction progressive d'un **régime de change** plus flexible.

La réforme des subventions publiques, aidée par la baisse du cours du pétrole, a abouti à la suppression des subventions à l'essence, au gasoil et au fuel industriel. Socialement plus sensibles, le gaz butane, la farine et le sucre restent pour le moment subventionnés.

La réforme de la TVA vers un barème à deux taux (10% et 20%) se poursuit. Les arriérés de remboursement de TVA due par l'Etat sont en cours de résorption, selon un

calendrier pluriannuel. La fiscalisation du revenu des grandes exploitations agricoles a été introduite en 2014.

La réforme paramétrique du régime de retraites des fonctionnaires est actuellement en discussion au Parlement, pour une mise en œuvre espérée à partir de 2017 (en attendant une réforme systémique prévue à moyen terme).

L'insuffisante productivité de l'investissement se pose aujourd'hui avec acuité. Le taux d'investissement national, pourtant élevé (plus de 30% du PIB), n'engendre en effet pas suffisamment de croissance (*il faut au Maroc 7 unités de capital supplémentaire pour gagner un point de croissance, contre 5, 2 unités en Turquie ou 2,9 en Corée du Sud*), pointant les choix de politique publique en matière d'investissement et la contribution insuffisante du capital humain à la productivité globale. Fort de ce constat, le gouvernement accompagne récemment les stratégies de développement sectorielles par des stratégies transversales telles que la stratégie nationale de l'emploi (2015-2025) qui a pour ambition la création de 200.000 emplois ou celle dédiée à la formation professionnelle (2016-2021). L'enjeu est la décrue du chômage des jeunes urbains (38% des 15-24 ans et 21% des 25-34 ans), la baisse de l'informalité et la poursuite d'une meilleure répartition des richesses pour éviter les phénomènes de paupérisation urbaine.

Le Maroc conduit actuellement une importante **réforme territoriale** (la régionalisation avancée), devant ouvrir aux

régions de nouvelles compétences économiques.

Modernisation de l'environnement des affaires et poursuite de l'ouverture économique, des conditions nécessaires pour les investisseurs

Le climat des affaires progresse mais reste perfectible (75^{ème} au classement Doing Business) notamment en termes de formation, de retards de paiements et d'exécution des décisions de justice. Des efforts en cours dans la gouvernance des PME sont la condition préalable au développement d'un financement équilibré de l'économie.

Le territoire marocain est attractif pour les opérateurs et les investisseurs étrangers de parles nombreux accords de libre échanges signés (avec l'Union européenne, les Etats-Unis d'Amérique, la Turquie, les pays africains...), le développement de zones franches et les ambitions de projection du royaume vers l'Afrique.

BANQUE

Brexit ou la leçon de pragmatisme à l'anglaise

Olivier Dupin et Jocelyne Bendriss
Revue Banque n°801 / octobre 2016

L'annonce du Brexit conduit les banques, les gestionnaires d'actifs, mais aussi certaines infrastructures de marché présentes en Angleterre à repenser leur stratégie d'implantation. Même si le Royaume-Uni peut compter sur son pragmatisme économique et monétaire pour renforcer son attractivité économique, les jeux sont loin d'être faits entre *soft* et *hard Brexit*.

Reporting réglementaire : est-on allé trop loin ?

Taux négatifs, croissance atone, volatilité des marchés, fragilité de quelques grandes banques européennes, crise du système bancaire italien, réglementation croissante... les temps sont rudes pour les banques européennes, sans compter les conséquences du Brexit, dont les impacts restent incertains.

Coup dur pour les banques britanniques...

C'est attendu, dans l'hypothèse où le Royaume-Uni n'a pas négocié d'accords bilatéraux avec des États membres, les banques basées au Royaume-Uni ne devraient plus bénéficier, deux ans après avoir actionné l'article 50 du traité sur l'Union européenne (UE), du régime de « passeport européen » qui permet à toute banque basée dans un pays de l'Union et

répondant aux règles prudentielles de son État, d'exercer, en application du principe de reconnaissance mutuelle des agréments bancaires, l'ensemble de [ses activités \[1\]](#) sur le territoire d'un ou plusieurs États membres de l'Union. Un accès direct à un marché de plus de 500 millions d'individus qui potentiellement se ferme.

Elles ne devraient par ailleurs plus pouvoir tirer avantage de l'allègement de règles prudentielles comme la fongibilité de capital ou de liquidité via la mise en place de succursales. A contrario, elles devraient, pour maintenir leurs activités dans l'UE, implanter à minima une filiale dans l'un des États membres et se conformer aux directives et règlements européens. Projet qui peut prendre plusieurs années.

...et pour les gestionnaires d'actifs

Les fonds de gestion [d'actifs \[2\]](#) basés au Royaume-Uni devraient, quant à eux, en l'absence d'accord similaire à la [directive UCITS \[3\]](#), vendre leurs produits comme des « fonds d'investissements alternatifs ». Ce changement de classification provoquerait, au sein de chaque État membre visé commercialement, l'application de règles nationales plus restrictives sur les placements privés. Cette complexification anticipée de l'activité a d'ores et déjà amené de grands acteurs de

la Place de Londres – tels que M&G, Columbia Threadneedle, Legg Mason et Fidelity International – à s’interroger sur leur organisation et envisager de relocaliser une partie de leur personnel ou des gammes de fonds dans des pays voisins encore membres de l’UE (Luxembourg et Irlande en particulier). Ils rejoignent ainsi plusieurs autres banques dans leur réflexion plus globale sur l’optimisation de l’allocation des ressources.

Enfin, l’application [d’EMIR \[4\]](#), qui stipule que les chambres de compensation doivent être basées dans un État membre de l’UE pour pouvoir offrir leurs services aux acteurs financiers du marché commun, pourrait amener certains agents britanniques présents dans les infrastructures de marché à se relocaliser. Sans mentionner les impacts tant économiques que politiques et organisationnels de la sortie du Royaume-Uni de l’Union sur le rapprochement de la London Stock Exchange et de Deutsche Börse.

Vers une transformation des modèles économiques

Ainsi, le Brexit devrait engendrer, pour les banques continentales européennes actives au Royaume-Uni et les banques britanniques, une accélération de la transformation de leurs modèles économiques : réallocations de portefeuilles, relocalisations, recherches de nouvelles économies d’échelle, hausse des coûts de financement des filiales britanniques pour les grands groupes continentaux et complexification de la

gestion de la liquidité et du capital, tout ceci dans un contexte de volatilité accrue des marchés. En tenant compte des effets du Brexit sur la croissance économique, Goldman Sachs a même évalué le manque à gagner pour toutes les banques européennes à 32 milliards d’euros entre 2016 et 2018 et à 10 milliards d’euros pour les seules banques britanniques. Ce vote historique pourrait par ailleurs être source d’opportunités pour les autres places financières de l’UE, alternatives logiques aux investissements internationaux pour accéder au marché européen, ne serait-ce que par l’application stricto sensu des réglementations à date.

Une fenêtre d’opportunités à saisir

Pour autant, ces impacts pourraient bien être à relativiser. Tout d’abord, le Royaume-Uni dépend moins de l’UE pour son commerce extérieur que la France ou l’Allemagne : la part de l’Union dans les exportations de biens du Royaume a connu une tendance nettement baissière depuis [2006 \[5\]](#) pour atteindre 47 % en 2015. La part relative de l’Europe dans les exportations du Royaume-Uni est encore plus faible pour les services, cette dernière s’élevant à 38 % environ en 2015. À titre de comparaison, l’UE représente aujourd’hui environ 60 % des échanges, à l’export comme à l’import, pour la France et l’Allemagne. Et cette tendance pourrait se poursuivre. Le Royaume-Uni s’est d’ores et déjà engagé à trouver des relais de croissance en renforçant ses liens économiques avec les pays membres du Commonwealth et en consolidant ses accords bilatéraux avec les États-Unis. Au-

delà d'une modification progressive de ses partenaires commerciaux, le Royaume-Uni peut compter sur son pragmatisme économique et monétaire pour renforcer son attractivité économique au niveau international et il dispose à cet égard de nombreux moyens :

- une banque centrale indépendante et active avec sa politique monétaire expansionniste et, par voie de conséquence, la dépréciation de la livre Sterling et ses effets sur la compétitivité de l'économie britannique ;

- une banque centrale attentive à l'intérêt de ses banques nationales par une application « allégée » des règles du Comité de Bâle relatives aux exigences en fonds propres, la Bank of England s'étant engagée à maintenir le niveau des coussins contracycliques à 0 % des actifs pondérés du risque (RWA) au moins jusqu'à juin 2017[6] ;

- une politique fiscale attractive pour les entreprises avec l'annonce par le Chancelier de l'Échiquier d'une baisse à [15 % \[7\]](#) du taux d'imposition des profits des entreprises ;

- une politique fiscale « arrangeante » pour les personnes physiques, en vue de maintenir l'attractivité de la Place de Londres pour les « cerveaux ».

De plus, si la Bank of England semble encore disposer d'une certaine marge de manœuvre, la Banque Centrale Européenne (BCE) paraît plus contrainte. Pour répondre à la dépréciation de la livre Sterling face à l'euro, la BCE pourrait être tentée par une politique monétaire encore plus expansionniste mais dont certains

effets pervers sont d'ores et déjà connus : volatilité accrue des prix des actifs financiers et réduction des produits nets bancaires (montant équivalent aux chiffres d'affaires pour les entreprises) des banques de la zone euro, fortement impactés par les taux d'intérêt négatifs sur les réserves excédentaires et par un niveau très bas des taux d'intérêt à long terme. Le Royaume-Uni pourrait finalement sortir renforcé de ce bras de fer des banques centrales.

Une intégration pragmatique du Brexit

À très court terme, l'économie britannique semble afficher une bonne santé et jusqu'à présent, le vote pour le Brexit ne parvient pas à affecter les indicateurs économiques officiels. Les dernières [statistiques \[8\]](#) de juillet 2016 indiquent une baisse des demandes d'allocation [chômage \[9\]](#), une légère accélération de [l'inflation \[10\]](#) et un rebond des ventes de détail de 1,4 %. Des chiffres bien plus élevés que ceux anticipés par les analystes, laissant penser que les consommateurs n'ont pas changé leurs habitudes.

L'optimisme gagne également les investisseurs, puisque l'indice vedette de la Bourse de Londres (FTSE 100) a fortement accéléré depuis le début du mois d'août, principalement porté, il est vrai, par le nouveau dispositif dévoilé par la Banque d'Angleterre. Celle-ci, qui a baissé ses taux (elle a réduit son taux directeur de 25 points de base pour le ramener de 0,50 à 0,25 %) et injecte davantage de liquidités dans le système financier, pourrait également être bientôt épaulée par le

gouvernement britannique qui envisage des mesures de relance pour l'automne.

Ainsi, alors que les conséquences économiques réelles du Brexit sont encore incertaines, il faudra sans nul doute parier sur le pragmatisme britannique pour tirer parti tant des deux années de transition que de son rôle et de ses ambitions au niveau international (Commonwealth, investissements internationaux) et créer un nouvel écosystème économique qui, à terme, deviendra largement favorable à ses agents économiques.

Reste à espérer que l'Union européenne saura également tirer les leçons de cette décision historique pour engager de profondes réformes structurelles, tant économiques que politiques, et permettre ainsi à leurs agents économiques de tirer pleinement profit de ces nouveaux équilibres. To be continued...

[1] Y compris la collecte de dépôts et les prêts aux particuliers sur le territoire d'un ou plusieurs États membres de l'UE ou État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE)], soit directement soit par le biais d'une succursale.

[2] Les gestionnaires d'actifs basés en Grande-Bretagne gèrent £ 5,5 trillions d'actifs et

emploient 35 000 personnes en direct et 25 000 personnes de manière indirecte.

[3] UCITS : Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities, équivalent à OPCVM en français. Directive européenne visant à harmoniser les marchés en vue d'appliquer le passeport européen aux activités liées à l'achat/vente d'OPCVM.

[4] EMIR : European Market Infrastructure Regulation.

[5] Flash Économie Natixis, juin 2016.

[6] Cette mesure devrait, selon la BoE, réduire de 5,7 milliards de livres les exigences en fonds propres des banques tout en augmentant d'environ 150 milliards leur capacité à prêter.

[7] Le taux actuel est de 20 % en Grande-Bretagne, 30,2 % en Allemagne et 34 % en France (hors prélèvements sociaux et impôts locaux).

[8] Source : Office for National Statistics.

[9] Selon l'Office for National Statistics, le mois de juillet 2016 a enregistré une baisse de 8 600 du nombre des demandeurs d'emploi. Premier mois de baisse depuis février 2016.

[10] Selon l'Office for National Statistics, l'inflation a enregistré une hausse de 0,6 % en juillet 2016 (0,5 % en juin).

BANQUE

La flexibilisation du dirham en question

Abdelouahad EL JAI

Vice-président du CERAB (Centre d'études et de recherche Aziz Belal), enseignant à la faculté de droit de Rabat- Agdal et ancien directeur à Bank Al-Maghrib / 16 juin 2016

L'annonce en a été faite par le gouverneur de Bank Al-Maghrib : le Maroc va passer au régime de change flexible. Quant au gouvernement, qui est le véritable responsable de ce domaine, il reste pour le moment plutôt discret.

Le taux de change est une variable déterminante en raison de son impact sur les prix relatifs, particulièrement ceux des produits échangeables. D'où l'influence sur le niveau de compétitivité de notre économie, tant sur le marché international que sur le marché local. Son impact est également important sur les structures de l'économie et sur ses équilibres.

Historiquement, au sortir de la seconde guerre, tous les pays du monde occidental vivaient sous le régime de la fixité par rapport à l'or, conformément aux principes du Gold exchange standard adopté dans le cadre des statuts du Fonds monétaire international. Cette stabilité de change n'a pas manqué de favoriser ce qu'on appelle les trente glorieuses. Fondé sur le dollar en tant que monnaie pivot, ce système a bien fonctionné tant que les Etats-Unis garantissaient la convertibilité de leur monnaie en or. Pour des raisons liées au déséquilibre croissant entre la masse de dollars en circulation et le stock d'or

détenu par la Federal Reserve, une crise s'était déclarée dans la deuxième moitié de la décennie 1960, aboutissant, après plusieurs dévaluations du dollar et de vains accords internationaux, à la déclaration d'août 1971 consacrant définitivement l'inconvertibilité du dollar en or, sonnante par là même la fin du système de Bretton Woods.

Face à cette situation, les pays développés avaient alors opté pour le flottement généralisé de leurs monnaies. Quant aux pays en voie de développement, la plupart avaient choisi un régime de fixité avec un ancrage par rapport à une monnaie unique (le dollar dans la majorité des cas) ou à un panier de devises, comme ce fut le cas du Maroc. Au départ, le dirham fut coté par référence à un panier comportant un échantillon représentatif des monnaies fortes de l'époque, avec une prééminence pour le franc français et le dollar. Depuis l'avènement de l'euro, le panier a été simplifié et réduit à deux monnaies : l'euro pondéré à 80% et le dollar à 20%. Récemment, la structure a été révisée à respectivement 60% et 40% pour tenir compte de l'importance du dollar dans les exportations du groupe OCP et dans l'importation des produits énergétiques.

Ce système de cotation n'a jamais posé de problème particulier. Des corrections étaient toutefois apportées de temps à autre sur le niveau de la parité. Trois interventions méritent d'être rappelées. La première au début du programme d'ajustement structurel (PAS) avec le glissement opéré sur trois années pour déprécier le dirham, le ramenant de 0,95 DH à 1,75 DH pour un franc français entre 1984 et 1986. La deuxième correction était intervenue en 1990, lorsque l'Etat avait dévalué le dirham d'un peu moins de 10%. La dernière remonte au mois d'avril 2001 avec une dépréciation de l'ordre de 5,5%, résultant semble-t-il du reprofilage du panier.

Les corrections ont toujours été dictées par le désalignement par rapport à un niveau considéré comme optimal en relation avec un ensemble de données, notamment les équilibres macroéconomiques et le différentiel d'inflation. La stabilité du taux de change effectif réel a toujours été surveillée par les autorités marocaines. Cette stabilité est d'ailleurs obtenue grâce à un niveau d'inflation maîtrisé depuis bientôt une vingtaine d'années.

Pour justifier le passage à un régime de change flexible, il faudrait d'abord démontrer que le régime de fixité ne répond plus au besoin de gestion du taux de change et que la solution résiderait dans l'adoption d'un régime de flexibilité. Il faudrait ensuite expliquer comment sera gérée cette flexibilité. Il faudra préciser le type de marché des changes à mettre en place et le partage des rôles à attribuer aux autorités monétaires et politiques. Sachant

que tout système de change n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'établir une valeur externe optimale pour la monnaie nationale, quels seraient donc les objectifs recherchés et comment orienter la flexibilité pour les atteindre ?

A moins qu'il ne s'agisse que d'une étape supplémentaire dans la construction d'une économie gouvernée par le marché où l'Etat n'occupe qu'un rôle de régulateur et de facilitateur ! Ou bien une condition incontournable pour accompagner la projet de faire de Casablanca une place financière internationale !

En effet, le Maroc a opté depuis le PAS pour une économie libérale sous l'influence des grands manitous de la finance internationale, FMI en tête. On avait entamé la libéralisation progressive du marché des biens et services au milieu de la décennie 1980, en instaurant notamment la vérité des prix et la démonopolisation. Le deuxième marché libéralisé fut celui de la banque et de la finance. Le marché des titres a été restructuré au milieu de la décennie 1990 pour créer plus de concurrence au bénéfice des agents économiques, offreurs ou demandeurs de capitaux. Le troisième marché à flexibiliser est celui du travail, mais celui-ci a posé et continue de poser des problèmes de résistance sociale et syndicale. Le marché des changes, quatrième et dernier grand marché de l'économie, aurait pu être libéralisé lorsque le Maroc avait retrouvé les équilibres financiers au milieu des années 2000. Déjà à cette époque, des signaux furent envoyés dans ce sens par les

autorités monétaires. Il était question d'instaurer la flexibilité du taux de change parallèlement au ciblage d'inflation, mais ces deux projets ont été contrariés par la crise financière internationale de 2007.

S'il s'agit donc d'une simple pierre à ajouter à l'édifice du modèle néolibéral, il faut se méfier car les recettes prônées à l'emporte-pièce par le FMI sont généralement les mêmes pour tous les pays membres. Et leur implantation n'a pas été toujours et partout une réussite. L'adoption du régime de flexibilité ne doit plier ni à un effet de mode ni à un suivisme béat. Même s'il devait constituer une mesure d'accompagnement pour le projet de Casablanca Finance City, il ne faut l'adopter que si véritablement cela comporte des avantages évidents et évite des risques probables de déstabilisation.

En fait, et même si les autorités ne l'évoquent pas explicitement, l'intérêt à retirer d'un tel projet serait lié à un autre volet du régime de change, celui de la convertibilité. Depuis la convertibilité minimale du dirham décidée en 1993, c'est-à-dire pour les opérations courantes, beaucoup de chemin a été parcouru. Progressivement, les pouvoirs publics ont assoupli le contrôle de change pour permettre aux entreprises d'accéder à certaines opérations de prêts et emprunts et à la réalisation d'investissements à l'étranger, notamment en Afrique. La détention de devises par les résidents, qui était exclue auparavant, est devenue possible pour certaines catégories d'agents économiques, en particulier les entreprises exportatrices. Mais cette détention de

devises reste contrôlée en montant (70% des recettes d'exportation) et dans leur utilisation (opérations liées à l'exploitation).

Si le Maroc envisagea aujourd'hui de passer à terme à une convertibilité plus large, un système de régulation serait indispensable pour éviter de subir les risques de déstabilisation monétaire pouvant être causés par les opérations de spéculation et les mouvements de capitaux à court terme. Le rééquilibrage entre offre et demande de devises ne pourrait se réaliser que si le prix de la devise est flexible. Ainsi, une forte pression exercée par la demande serait contrariée par une appréciation de la devise, donc par une dépréciation du dirham. Et inversement, si l'offre de devises devient importante, la monnaie nationale connaîtrait une appréciation. La fonction d'ajustement par le taux de change serait alors salutaire.

Il faut rappeler aussi que certaines opérations peuvent conduire à une instabilité aussi forte que brutale. Ce sont par exemple les investissements de portefeuille réalisés par les fonds souverains, les Hedgefunds et divers spéculateurs, qui ne recherchent souvent que le rendement rapide. Ces mouvements de capitaux volatils peuvent être néfastes sur les équilibres financiers et causer des séquelles durables sur l'économie.

Par ailleurs, toute dépréciation de la monnaie nationale qui résulterait de la flexibilisation aurait logiquement un effet sur le niveau d'inflation et sur la dette publique extérieure. Mécaniquement, le

service de la dette exprimé en dirhams augmenterait et induirait une difficulté supplémentaire pour le budget de l'Etat et pour les comptes extérieurs.

Si, face à ces turbulences probables, la banque centrale était appelée à défendre l'optimum visé, les réserves de change seraient mises à contribution pour la régulation du marché des changes par injection de devises.

Dans toute cette réflexion où les considérations doctrinales semblent l'emporter sur la réalité du terrain, qu'en pensent les entreprises ? N'oublions pas en effet que la stabilité du taux de change est un atout non négligeable pour le secteur productif qui effectue des opérations avec le reste du monde. Le risque de change augmenterait sensiblement, entraînant un coût additionnel pour la couverture.

Compte tenu des conséquences d'une telle réforme sur l'ensemble des agents économiques et eu égard aux risques potentiels qu'elle comporte, il nous semble impératif d'ouvrir un débat national sur la question. Loin d'être strictement technique, le sujet est avant tout politique. C'est pourquoi il appartient aux institutions gouvernementales, voire également parlementaires, de s'en saisir pour se prononcer sur ses tenants et ses aboutissants.

BANQUE

La banque : institution ou entreprise ?

Julien Batac, Maître de Conférences

Université de Bordeaux, Chaire « Management des Entreprises Financières »

Revue Banque / 25.05.2016

Si la banque a été considérée initialement comme une institution, au même titre que l'Eglise ou l'Etat, elle a basculé côté entreprise dans les années 1990. Aujourd'hui la remise en cause de ses profits, le questionnement sur son utilité économique et sociale, relancent la question de sa nature, entre institution et entreprise

Lorsque l'on cherche à qualifier les organisations bancaires, un doute s'installe. Parfois, elles sont assimilées à des institutions, d'autres fois, les dirigeants du secteur n'hésitent pas à affirmer : « nous sommes des entreprises comme les autres ! ». Notre ambition n'est pas de donner tort ou raison à qui que ce soit. Mais à y regarder de plus près, les deux désignations font appel à des conceptions bien différentes de la banque et de son métier, avec des rattachements théoriques qui divergent et augurent d'objectifs et de vocations spécifiques.

La banque est généralement définie comme un lieu de production de services, services que l'on résume le plus souvent à la gestion de la monnaie et autres mécanismes de paiement, et à la fonction d'intermédiation entre prêteurs et emprunteurs. Mais on observe des

trajectoires différentes au sein de ces attributions historiques. D'un côté, la gestion des moyens de paiement et la politique de crédit continuent à poser la banque comme le principal acteur en charge de la régulation de la politique monétaire. D'un autre côté, le rôle d'intermédiaire financier a évolué en s'équipant notamment d'une facette instrumentale, principalement dédiée à la gestion optimale du bilan. Cette évolution amène à reconsidérer le rôle des banques principalement au regard des marchés financiers. L'histoire récente de la banque montrerait ainsi qu'elle a transité d'un format institutionnel en phase avec la régulation monétaire vers une logique d'entreprise visant la recherche de performance financière.

La banque et ses fondements institutionnels

Selon sa définition universelle, une institution désigne une structure d'origine coutumière ou légale, faite d'un ensemble de règles tourné vers une fin, qui participe à l'organisation de la société ou de l'État. Plus spécifiquement, la théorie des institutions évoque un phénomène social dont l'environnement est institutionnel et dont la logique n'est pas nécessairement

instrumentale. Nous retrouvons ici le raisonnement des premiers sociologues institutionnalistes du XIXe siècle qui attribuent aux institutions le soin d'assurer les fonctions vitales d'harmonisation des sociétés avec leurs contextes.

Plus près de nous, Selznick (1996) évoque un système organique affecté aussi bien par les caractères sociaux de ses membres que par les pressions de son environnement. Ce système repose sur deux piliers interdépendants. Le premier concerne la régulation des comportements dans un seul et unique ordre. Mais la légitimité nécessaire à l'autorité du pouvoir fait émerger un autre pilier : le cadre normatif des mœurs, des lois et des règles. Ce deuxième pilier est apparenté à l'existence de valeurs et croyances communes. La légitimité de l'institution tient ainsi aux valeurs sur lesquelles elle a été créée pour atteindre ses objectifs et contribuer à la continuité du système qui l'inclut, comme la société par exemple.

L'institution est donc légitime lorsqu'elle internalise les normes de son environnement institutionnel. C'est dans cette idée que Suchman (1995) classe les institutions bancaires aux côtés de l'Église et de l'État en tant qu'organisations honorables, permanentes et légitimes. C'est aussi selon cette représentation que la banque a longtemps été définie, à savoir une institution motrice de l'économie, au service de sa construction et/ou de sa reconstruction.

En même temps, contrairement au reproche parfois répandu les réduisant à des acteurs figés dans le temps, elles se

caractérisent par leur caractère évolutif reflétant l'histoire de leur organisation, de leurs membres, de leurs acquis ou de leur adaptation progressive à l'environnement. Comme tout processus, celui-ci peut s'interrompre ou adopter une autre forme. Dans le cas de la banque, les deux dernières décennies semblent ainsi rompre avec les principes fondateurs, notamment celui de la régulation : externalisation des métiers non strictement financiers et invasion du secteur par de nouveaux opérateurs. Le secteur s'est aussi fortement complexifié avec des frontières dépassant très largement l'activité traditionnelle de mutualisation de la collecte de l'épargne et du financement sous forme de prêts : transferts de risques, nouvelles formes d'intermédiation, financiarisation des pratiques, titrisation...

Cette transformation revient à poser la question du rôle des institutions : sont-elles là pour surmonter les failles et limites du marché ? Dans ce cas, l'analyse de leur efficience est fondamentale. Sans cela, le risque est d'accepter une sorte d'effet retard, entre des institutions « old school » et la dynamique d'innovation technologique et organisationnelle du secteur privé. En convenant que l'institution s'inscrit dans une logique évolutive, l'émergence de nouvelles règles de marché peut s'accompagner d'instabilité dans l'équilibre des pouvoirs, de changements stratégiques et/ou politiques voulus et mis en place par ceux qui gouvernent l'organisation. À l'image de la pensée de Bourdieu, on assiste alors à l'importation dans un champ d'une position acquise dans un autre. Ce

mouvement peut alors expliquer la transformation de principes légitimant une nouvelle vision de la société, comme le libéralisme par exemple.

La banque et sa conversion à la logique d'entreprise

L'ordre institutionnel né de la vieille société industrielle est-il compatible avec la rhétorique libérale ? En débordant largement sur les domaines de la finance, la banque a assis son développement sur l'innovation financière comme en témoignent la multiplication et la sophistication des produits structurés, parfois à contre-courant de l'esprit de la réglementation. Elle a au passage mis à mal le principe de la régulation.

Si les institutions sont la concrétisation de la façon de voir le monde, la conversion de la banque peut s'assimiler au remplacement d'une représentation par une autre, à l'avènement d'une nouvelle ère. Les années 1990 représentent ainsi un virage dans la vision de la société, en ce qu'elles préfigurent en termes de pratiques managériales, de modes de gouvernance, de renouvellement technologique, de comportements consuméristes... Aussi, le risque puis le contournement de l'inertie institutionnelle (North, 1990) ont toute légitimité pour expliquer la mutation du secteur bancaire : une opposition entre culture de marché et culture de crédit et de nouvelles dénominations parfois justes comme « firme bancaire », d'autres fois plus anachroniques comme « Money Bazaar » ou « supermarché de la finance ».

En même temps, pourquoi maintenir des institutions si elles se caractérisent par une persistance nonobstant des fonctionnements inefficaces, voire obsolètes ? Est-il bon de persister alors que l'objectif initialement posé lors de la fondation a fortement évolué ? Sortir du tracé institutionnel revient à échapper au déterminisme absolu et à réinterpréter les règles sans forcément les changer. Pour la banque, la conversion ressemble à une sédimentation, une sorte d'ajout de neuf à l'ancien. Des institutions créées dans un contexte comme celui de l'après-guerre sont forcément soumises à l'obligation de reconversion : les barrières à l'entrée ont depuis longtemps disparu et leur capacité de domination sur leurs marchés s'est évanouie dans les nuages du traitement de l'information.

Le passage d'une logique institutionnelle à une logique marchande passe par la révision de l'équilibre des pouvoirs dans l'organisation et le changement de mode de régulation. Le modèle d'origine s'en trouve altéré : sans être en crise, il adopte une configuration originale, parfois considérée comme supérieure car mieux adaptée au contexte. On constate alors que le changement institutionnel est inséparable du contexte politique. À titre d'illustration, l'hétérogénéité nouvelle et l'incertitude croissante du secteur bancaire poussent à étendre et/ou améliorer les règles dites institutionnelles. Apparaît alors l'ambivalence entre la crainte du risque de sclérose du modèle institutionnel et l'illusion d'un nouveau modèle cohérent avec l'environnement. La crise bancaire est peut-être à situer dans cette confusion,

celle de la viabilité d'un système retouché sur la forme mais encore sclérosé sur le fond.

La banque, une « entreprise institutionnelle » ?

Qualifier la banque d'hybride est très pratique tant il est difficile de la ranger dans un modèle unique et homogénéisant. L'opposition a souvent été utilisée pour la classifier : banque de détail vs banque d'affaires, mutualiste vs capitaliste... Désormais, on constate des ramifications, des convergences entre ces modèles. Est-ce aussi le cas pour l'opposition « institution bancaire vs entreprise bancaire » ?

Une question, qui avait été soulevée au cœur de la crise financière par Blanchard, journaliste à l'Express, était de savoir « si l'utilité sociale des banques justifiait qu'elles gagnent autant d'argent ». L'opulence des banques a été acceptée, voire est passée inaperçue tant qu'elle accompagnait la croissance des états ; en somme tant que la banque jouait son rôle institutionnel. Les rentes financières, jadis justifiées par des dysfonctionnements concurrentiels, soulèvent maintenant des questions éthiques et d'aléa moral entre privatisation des profits et mutualisation des pertes grâce à l'intervention des pouvoirs publics.

Il semble que « le serpent se mord la queue » : pour être responsable, il faut

d'abord être profitable. Mais si on en revient aux principes fondateurs des banques (transformation des dépôts en prêts et gestion des moyens de paiement), l'utilité sociale et économique de la banque vise la réduction de l'asymétrie d'information entre prêteurs et emprunteurs, la création de liquidités servant à prévenir tout risque de faillite bancaire. Que dire alors des moyens de financement des activités risquées, non créatrices de liquidités ? La recherche de profit brouillerait alors l'image de responsabilité.

L'évolution des pratiques, et plus généralement du métier bancaire, est semble-t-il à relier au champ de la gouvernance, la recherche du risque pouvant s'expliquer par les exigences plus fortes des apporteurs de fonds. La création de valeur semble s'être détournée de l'intermédiation financière traditionnelle sûrement trop faiblement rémunératrice, en tout cas moins que l'assurance, la banque privée, l'optimisation fiscale ou la gestion d'actifs. L'extension des activités bancaires et le dépassement de son périmètre historique mettent en danger la vocation centrale des banques et la question de l'utilité des banques refait surface dans la société. La situation est alors originale et ambivalente : d'un côté, une société de consommation qui exige ultrarapidité et dématérialisation et d'un autre, l'apparition de discours sur le retour en grâce de la banque de détail, avec des dépôts qui constituent une ressource stable, la régularité des profits, la prise de risque limitée et contrôlée et la prédictibilité du modèle économique. Le

positionnement devient alors délicat entre la vision qui dirait « le monde a besoin de banques et non de banquiers » et l'image rassurante de la « banque de papa », sorte de valeur refuge.

Le rôle de la gouvernance

Aujourd'hui, c'est donc certainement la question de la gouvernance qui positionne la banque, entre institution et entreprise. Au carrefour de diverses parties prenantes, les conséquences environnementales et sociales de ses actes sont en ligne de mire comme en témoignent la croissance des agences de notation sur les performances sociétales et le recensement des pratiques bancaires ne respectant pas les principes

Équateur. Les attentes vis-à-vis des acteurs bancaires confirment également ce souhait de retour en arrière : accessibilité bancaire, transparence de la tarification, éducation financière... Ces éléments s'intègrent alors dans un mouvement de balancier. Suite aux révélations de comportements et pratiques contestables, les réformes engagées montrent un retour au premier plan à la fois des régulateurs publics et de la société civile. Aujourd'hui, on pourrait dire de la banque qu'elle est à la fois une institution dont la prise de risque est encadrée et le profil de rentabilité atténué, et une entreprise plus en phase avec son contexte concurrentiel, réglementaire et sociétal.

NTIC - GRH

Valeur des données personnelles et protection des droits fondamentaux

Ariane Noiville : Professeur agrégé, lycée Gaston-Berger, Académie de Lille
Economie et management n° 161/octobre 2016

La capitalisation boursière de la plateforme Facebook dépasse désormais 300 milliards de dollars. Elle a doublé en l'espace d'un an et demi (150 milliards en avril 2014) et triple depuis son introduction en Bourse en mai 2012. Facebook occupe désormais la cinquième place des plus grosses valorisations du Nasdaq derrière Apple, Google, Microsoft et Amazon. Cette valeur trouve son origine dans le milliard d'utilisateurs qui, chaque jour, se connectent à la plateforme pour l'alimenter en données que celle-ci collecte, stocke et traite pour permettre la mise en relation des internautes du monde entier (un Terrien sur sept possède un compte Facebook).

Parallèlement, le 9 février dernier, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a mis publiquement en demeure Facebook de se conformer, dans un délai de trois mois, à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dite « loi informatique et Libertés », à la suite d'investigations menées par l'Auto-rite de protection ayant permis de relever de nombreux manquements à la législation française. Et il a été décidé de rendre publique cette mise en demeure,

notamment en raison de la gravité des manquements constatés et du nombre de personnes concernées par le service Facebook (plus de 30 millions d'utilisateurs en France).

Ce nouvel avertissement est représentatif de la difficulté à concilier aujourd'hui la création de valeur résultant de l'exploitation de données dans le cadre de modèles dont l'utilité sociale et économique n'est pas contestée, et la protection des libertés fondamentales potentiellement menacées par l'ascendant économique des sociétés technologiques et par leur potentiel intrusif croissant. Car les données qui fondent la valeur de ces entreprises - et qui, à ce titre, peuvent être considérées comme de véritables matières premières de l'économie numérique - sont des « données personnelles » ou « données à caractère personnel ». Il s'agit donc de chercher l'équilibre dans l'utilisation de ces données entre, d'une part, la création de valeur, l'innovation et le potentiel de croissance qu'elles recèlent et, d'autre part, la protection des droits fondamentaux des personnes.

Naissance de la protection des données personnelles

Depuis les années 1970, les Etats occidentaux ont pris conscience de la nécessité de protéger les données personnelles, compte tenu des risques que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication faisait peser sur la vie privée. En France, l'encadrement des pratiques, faisant suite au rapport Tricot de juin 1975, s'est opéré par l'adoption de la loi Informatique et Libertés.

Initialement, la loi visait le contrôle des fichiers publics, car seuls les Etats et quelques grandes entreprises disposaient des moyens suffisants pour réaliser ces traitements de masse. Ensuite, des acteurs privés ont également acquis cette possibilité. La loi a donc été plusieurs fois modifiée.

Son article 2 définit la donnée personnelle : « Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne. »

La Cnil a été amenée à préciser les contours de cette définition et notamment ce qu'il faut entendre par « personne physique identifiée, directement ou indirectement ». Selon la Cnil, une

personne est identifiée lorsque, par exemple, son nom apparaît dans un fichier : « Une personne est identifiable, lorsqu'un fichier comporte des informations permettant indirectement son identification (ex. : adresse IP, nom, n° d'immatriculation, n° de téléphone, photographie, éléments biométriques tels que l'empreinte digitale, ADN, n° d'identification nationale étudiant), ensemble d'informations permettant de discriminer une personne au sein d'une population (certains fichiers statistiques) tels que, par exemple, le lieu de résidence, la profession, le sexe et l'âge. » La Cnil ajoute que « des données que vous pourriez considérer comme anonymes peuvent constituer des données à caractère personnel si elles permettent d'identifier indirectement ou par recoupement d'informations une personne précise. Il peut en effet s'agir d'informations qui ne sont pas associées au nom d'une personne mais qui permettent aisément de l'identifier et de connaître ses habitudes ou ses goûts (une empreinte digitale, l'ADN, une date de naissance associée à une commune de résidence...). »

Au niveau européen, la législation applicable résulte d'une série de directives. Le texte de référence est la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données, complétée, deux ans après son adoption, par une seconde directive s'appliquant au secteur des télécommunications (directive 97/66/CE) transposée dans l'ordre juridique interne

par la loi de transposition du 6 août 2004 modifiant la loi du 6 janvier 1978. La directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 modifiée en 2006 concernant le traitement des données personnelles dans le secteur des communications électroniques accessibles au public a été transposée dans la loi pour la confiance dans l'économie numérique et dans l'article L 34-1 du Code des postes et des communications électroniques. Enfin, et afin d'accompagner l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence, l'Union européenne a adopté un cadre réglementaire relatif aux communications électroniques en phase avec les progrès technologiques et les exigences du marché et communément désigné comme le « Paquet Telecom » dont une directive transposée par ordonnance en 2011.

L'ensemble de ces textes européens et nationaux s'articulent autour de principes généraux : finalité, proportionnalité, loyauté, exactitude, sécurité, confidentialité, etc. Par application de ces principes, la loi prévoit de nombreuses obligations. Au moment de la collecte et pour la personne concernée, le droit d'obtention d'informations est prévu à l'article 32 de la loi. L'article 6 alinéas 2 dispose que les données « sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités ». La finalité du traitement est donc essentielle pour apprécier les conditions d'utilisation des données. Elle affecte aussi les conditions de conservation des données puisque le même article 6 alinéas 2 prévoit que seules

des fins historiques, statistiques ou scientifiques justifient que les données puissent être conservées au-delà de la durée induite par la finalité du traitement (droit à l'oubli). Un traitement de données personnelles doit par ailleurs avoir reçu le consentement de la personne concernée, sauf exceptions (article 7). Il existe également un droit d'opposition (article 38), un droit d'accès aux données (article 39), un droit de rectification (article 40), et des règles concernant les informations déjà stockées dans l'équipement terminal de l'utilisateur (« cookies »), aux termes de l'article 32 modifié par l'ordonnance de 2011.

L'explosion et la diversification des données dans le Big Data

Le droit s'est donc déjà beaucoup transformé face à l'explosion des données. Pourtant, la rapidité des innovations nécessite de repenser le régime juridique des droits fondamentaux. Les enjeux sont aujourd'hui très éloignés de ceux qui présidaient à la première vague de législation, dans les années 1970, alors que la circulation des données et leur valeur économique restaient limitées. Le contexte est marqué par l'essor transnational d'internet, la puissance de calcul des terminaux mobiles de toutes sortes et l'énorme valeur économique acquise par les données. En même temps qu'il ouvre de nouveaux espaces de libertés (d'expression, d'entreprendre...), le numérique constitue une nouvelle menace potentielle pour d'autres libertés (sécurité, sûreté, propriété intellectuelle, pratiques commerciales abusives, droit à la vie

privée...). Il s'agit donc de chercher un équilibre entre la maîtrise de ces menaces et le potentiel de création de valeur du numérique, entre la sécurisation juridique des usages de données et un encadrement plus étroit des traitements les plus risqués. Ces nouveaux enjeux ont conduit la Commission européenne, en janvier 2012, à proposer une réforme globale des règles adoptées par l'Union européenne en 1995. L'objectif est double : renforcer et harmoniser les droits en matière de respect de la vie privée entre les Etats membres, tout en encourageant l'économie numérique européenne.

L'extrême diversité des données suppose au préalable un travail de classification.

Si l'on considère les données selon leur objet, il est possible - à l'instar de la classification proposée par Microsoft Advertising - d'identifier six types de données :

- > Données de démographie (âge, sexe, état civil, etc.) ;
- > Données liées aux activités et aux préférences (profil personnel, informations sur ce que l'on possède, historique d'achats, termes de recherche, sites visités, activité physique, préférences) ;
- > Données liées à l'organisation et aux déplacements (calendrier, emplacement via GPS), données liées à l'identité sociale (publications, photos, vidéos, listes d'amis/de contacts, etc.) ;
- > Données de communication (communications personnelles et professionnelles : e-mails, messageries

instantanées, SMS, bulletins d'informations, courrier, etc.) ;

- > Données issues d'informations personnelles (date de naissance, revenus, numéro de carte bancaire, adresse) ;
- > Données biométriques (reconnaissance faciale, empreintes digitales, valeurs physiologiques [rythme cardiaque, par exemple]).

Si l'on considère les données selon leur mode de collecte (method of data collection) par ceux qui les utilisent ou les commercialisent, on peut distinguer les données personnelles stricto sensu (nom, prénom, date de naissance, etc.), les données d'usage qui ne sont pas une catégorie prévue par la loi mais qui sont la traduction de nos comportements en ligne ou hors ligne et, enfin, les données de « profilage » qui résultent de l'analyse, par les algorithmes élaborés des sites web, du croisement entre données personnelles et données d'usage.

Quelle que soit la typologie retenue, on mesure, du fait de leur extrême diversité, la complexité à définir un régime juridique unique pour ces différentes données et à leur accorder une valeur. Il paraît certain, en revanche, qu'elles sont d'une grande utilité économique pour les organisations qui en disposent : elles leur permettent de connaître nos centres d'intérêt, nos habitudes de consommation, nos dépenses, nos trajets, la composition de notre foyer, d'établir des profils, d'optimiser leur tarification, de nous adresser de la publicité ciblée qui sera

d'autant plus pertinente que la quantité d'informations détenue sur la personne sera importante, de rapprocher nos consommations effectives de notre probabilité de développer certaines maladies, de constituer et de mettre à jour des fichiers qu'elles se revendent entre elles, d'établir des statistiques, de modéliser nos désirs de consommation pour mieux les influencer dans le temps et dans le contenu, etc. À cet égard, elles sont un outil marketing ultra-puissant et ont incontestablement une importance économique majeure.

Les entreprises ne sont d'ailleurs pas les seules intéressées. Même si, aujourd'hui, les premiers acheteurs sont les acteurs de la grande distribution, les banques, les opérateurs télécoms et les transporteurs (compagnies aériennes et ferroviaires). L'État, les collectivités territoriales, les services publics, les partis politiques, les associations, les syndicats sont aussi concernés. Car l'utilisation de ces données n'a pas seulement un intérêt économique ; y sont aussi liés des enjeux de sécurité (lutte contre le terrorisme, contre la criminalité, etc.). Enfin, les données ne sont pas seulement collectées par ces entités, privées ou publiques. Elles peuvent également être diffusées par les personnes qu'elles concernent elles-mêmes (c'est le cas sur les réseaux sociaux tels Facebook, LinkedIn, Instagram, par exemple] par des tiers ou bien encore par des traitements automatisés. De nouveaux acteurs économiques ont ainsi émergé (les moteurs de recherche ou les réseaux sociaux) dont la collecte et le

regroupement des données sont le principal actif stratégique.

Finalement c'est peut-être cette infinie variété des acteurs économiques, des modes de collecte, des usages, des objectifs poursuivis (de l'Open Data au marketing individualisé) ainsi que leur multiplication permanente et exponentielle qui permettraient au-delà de la définition légale, de définir les données à caractère personnel davantage comme un flux continu d'informations généré automatiquement par les activités numériques, que comme un concept aux contours figés et parfaitement identifiables. Si les consommateurs ont tendance à imaginer que les données se résument à celles délibérément communiquées, les organisations, elles, savent les utilisations multiples et encore insoupçonnées qu'elles peuvent en faire dans un environnement en mutation et en accélération constantes.

Valeur des données et fondement de leur protection

Ce potentiel de valeur en perpétuelle évolution en rend l'estimation difficile. Le Financial Times a imaginé un simulateur qui permet d'évaluer le montant que les professionnels du marketing en ligne seraient prêts à payer pour avoir accès à nos données personnelles. Les données de base (âge, sexe, code postal, niveau d'éducation) sont estimées à 0,0005 \$ par personne. Mais si la personne devient un potentiel acheteur automobile, sa valeur s'élève à 0,0021 \$ et s'il s'agit d'une femme au deuxième semestre de sa grossesse, sa valeur passe à

0,11 \$. De façon générale, plus l'information est confidentielle et plus elle est précieuse, les données nues ayant peu de valeur. La valeur provient de la possibilité d'analyser, de retraiter, de compiler des millions de données. On peut imaginer plusieurs méthodes pour estimer la valeur des données. La première consisterait, par exemple, à diviser la capitalisation boursière d'une plateforme numérique par son nombre d'abonnés, ce qui, pour Facebook, représente environ 300 dollars par personne. Une autre consisterait à calculer le coût de ne pas divulguer ses données personnelles. Ainsi, une start-up californienne, Protect my ID, vend une protection au prix de 15,95 \$ par mois. Il existe aussi aux États-Unis des data brokers, interdits en France, qui se spécialisent dans la vente de données destinées au ciblage publicitaire et qui sont ainsi à l'origine d'un marché et donc, d'une cotation de la donnée.

Pourtant, si le droit reconnaît un droit de propriété sur les fichiers et les bases de données, il n'en est pas de même pour les données personnelles qui, elles, relèvent du droit à la vie privée. En tant que droit attaché à la personnalité, le droit à la vie privée est un attribut que la loi reconnaît à tout être humain au même titre que le droit à l'intégrité corporelle, le droit à l'honneur et à l'image, le droit au respect de la présomption d'innocence, etc. Et tous ces droits de la personnalité ont pour caractéristique d'être placés en dehors du commerce juridique et d'être dotés d'une opposabilité absolue.

Concrétisant le processus de réforme engagé en 2012, l'Union

européenne a adopté le 17 décembre 2016 le General Data Protection Régulation (GDPR) qui s'appliquera en 2018 à toute entreprise qui collecte, traite et stocke des données personnelles dont l'utilisation peut directement ou indirectement identifier une personne. Ce règlement européen, dont le but principal est de simplifier et d'harmoniser la protection des données personnelles dans les pays membres, s'appliquera à tous les acteurs économiques : les entreprises bien sûr, mais aussi les associations, administrations, collectivités locales et syndicats. Il repose sur le droit de chacun à la protection de ses données personnelles. Il énumère des droits renforcés, notamment en prévoyant la nécessité d'obtenir que la personne indique clairement qu'elle consent au traitement des données à caractère personnel, en prévoyant un accès plus facile de la personne aux données qui la concernent, en prévoyant des droits à la rectification, à l'effacement des données et à l'oubli, le droit de s'opposer notamment à l'utilisation des données à des fins de profilage, ainsi que le droit à la portabilité des données d'un prestataire de services à un autre. Parallèlement, le GDPR impose aux entreprises des obligations et des sanctions en cas de non-respect.

Au niveau national, dans la même dynamique, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, le 26 janvier 2016, le projet de loi pour une République numérique. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle que son article 26 consacre le droit à la libre disposition de ses données, c'est-à-dire le

droit de l'individu de décider de contrôler l'usage qui est fait de ses données à caractère personnel. Il est censé constituer une réponse à la perte de maîtrise par les individus de leurs données personnelles, en donnant sens aux droits déjà reconnus par les textes existants (droit d'accès, droit d'opposition ...).

En 2013 déjà, un rapport du Forum économique mondial de Davos publié en collaboration avec le Boston Consulting Group, développait l'idée d'empowerment des individus et la nécessité d'une nouvelle approche. Le rapport opposait deux conceptions: la première, traditionnelle, prévalant dans les années 1970 et fondée sur le consentement de l'individu à l'usage de ses données au moment de leur collecte, et la seconde, plus récente, rendue nécessaire par la complexité de l'écosystème des données personnelles caractérisé par sa rapidité d'évolution, par l'immense potentiel de valorisation des données et par le rôle dévolu à l'individu, à la fois producteur et consommateur de ses données. Et le rapport de recommander un changement dans notre manière de penser pour passer de la protection au moment de la collecte des données à une approche qui renforce la confiance de l'individu dans l'utilisation qui sera faite de ses données personnelles ultérieurement. Dans son rapport annuel de 2014, le Conseil d'État développait aussi cette idée, faisant remarquer que les droits reconnus aux individus se limitent, pour l'essentiel, à leur permettre de rester à l'écart du traitement de leurs données [choix qui n'est presque jamais fait] sans leur donner un réel pouvoir sur le contenu du service et la

manière dont leurs données sont traitées. D'où l'exigence de mettre le numérique au service des droits individuels dans une logique d'empowerment, d'autonomisation des individus, visant à accroître leur capacité à agir pour la défense de leurs droits.

Les évolutions législatives récentes ont donc fait le choix de consacrer un droit à la libre disposition de ses données. L'objectif est de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'individu sur ses informations personnelles dans une société de l'information et de la communication qui semble l'en priver du fait de la puissance de traitement permise par les technologies. L'idée est qu'il devienne le véritable maître de ses données personnelles. Il s'agit donc bien de répondre à l'objectif de protection par la création d'un nouveau droit rattaché à la personne.

Efficacité du droit à la libre disposition des données personnelles

Il est pourtant possible de s'interroger sur l'efficacité de ce principe de libre disposition dans la défense de nos libertés. Comme certains ont pu le faire remarquer, il est à craindre que l'individu soit au contraire ainsi fortement démuné face à des auteurs de fichiers et de traitements qui ne s'encombreront pas de trop de précautions pour s'assurer du plein et libre consentement des intéressés. Déjà débarrassées depuis la directive européenne de 1995 de l'obligation d'obtenir, sauf cas particulier, l'autorisation préalable de la Cnil, les entreprises ne verront-elles pas ainsi leurs

formalités encore allégées 1 L'individu ne devrait-il pas être considéré comme une partie faible face aux sites des géants de l'internet ? N'est-il pas trompeur de s'abriter derrière la proclamation d'un droit fondamental et le pouvoir qu'on donne ainsi officiellement à un individu pour, en réalité, l'exposer au risque de consentir sans le discernement nécessaire à des clauses éminemment techniques insérées dans des contrats d'utilisation rédigés par des professionnels et incompréhensibles du profane ?

La création d'un droit rattaché à la personne n'était pas la seule solution possible. Il ya plusieurs années déjà, l'ancien président de la Cnil, Alex Türk, faisait remarquer « qu'il y a un fossé abyssal entre la conception américaine des données personnelles qui sont pour eux des biens marchands et la conception européenne où il s'agit d'attributs de nos personnalités », Et en effet, la thèse patrimoniale sur les données personnelles affirme que la meilleure réponse est de faire entrer les données dans le champ patrimonial des personnes. Il s'agirait d'instaurer une propriété privée sur les données qui n'existe aujourd'hui dans aucun pays au monde.

C'est pourtant une solution que le Conseil national du numérique (CNNum) excluait expressément dans son rapport du 13 juin 2014. Si « la reconnaissance d'un droit de propriété sur les données personnelles est souvent avancée comme moyen de rééquilibrer les pouvoirs avec les entités collectrices », le CNNum invite à exclure cette option pour trois principales raisons :

> « Parce qu'elle renvoie à l'individu la responsabilité de gérer et protéger ses données, renforce l'individualisme et nie le rapport de force entre consommateurs et entreprises ;

> Parce qu'elle ne pourrait que générer des revenus anecdotiques pour les usagers et susciter, à l'inverse, un marché de la gestion protectrice des données numériques ;

> Parce qu'elle déboucherait sur un renforcement des inégalités entre citoyens en capacité de gérer, protéger et monétiser leurs données et ceux qui, par manque de littératie, de temps, d'argent ou autre, abandonneraient ces fonctions au marché. »

Finalement, que l'on s'oriente plutôt vers l'octroi réglementé d'un droit d'usage ou d'un droit de propriété intellectuelle ou vers une forme de droit de propriété plus global dont les contours ne sont toutefois pas aujourd'hui définis, le choix risque d'avoir peu d'effet pratique pour chacun. Quelle sera en effet la réalité de ce droit au moment où l'individu acceptera, par un simple clic, les clauses multiples d'un contrat d'adhésion abscons par lequel il reconnaîtra, à son tour, de multiples droits au fournisseur de services sur ses propres données 7 Cette situation ne doit pourtant pas être vue comme une défaite de l'individu face à de puissants acteurs transnationaux. L'accès à un service gratuit de grande qualité, l'optimisation de l'expérience utilisateur ou une surveillance renforcée dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, la délinquance et les accidents sont des

avantages à ne pas sous-estimer et qui constituent déjà des motivations puissantes à l'acceptation à titre gratuit de l'usage de nos données personnelles.

L'arbitrage coûts/opportunités de cette autorisation d'usage pourra alors relever soit du marché (le moteur de recherche gratuit DuckDuckGo propose une alternative à Google en garantissant l'absence de toute collecte de données et par conséquent de tout échange de données, libre à chacun de l'adopter contre quelques restrictions de qualité), soit du droit souple (recommandations, chartes d'engagements, standards, etc.) comme la Cnil l'encourage déjà, Ce mode de régulation intelligent promeut un nouveau paradigme économique autour des données personnelles : celui d'une économie symétrique, où les consommateurs / clients bénéficieront d'une valeur d'usage de leurs données pour devenir de véritables cocréateurs de valeur autour de quelques principes forts: transparence réelle sur l'utilisation des données, utilité avérée de leur exploitation et effectivité des droits de rectification, de suppression et d'oubli.

Toucher la cible en gestion de projet

Monique Benoît

Gestion/volume 40 n° 2 été 2015

Par définition, un projet est unique. Toujours porté par une équipe et mené par un chef, chaque projet détient une « empreinte », soit un profil teinté par des contingences matérielles, technologiques, humaines et organisationnelles spécifiques. Un projet ne se gère qu'une fois. Comment bien le mener du premier coup et toucher la cible ?

Une question que se pose non seulement le débutant, mais aussi le chef de projet expérimenté.

Qu'est-ce qui distingue le débutant du chef de projet expérimenté et les rallie tout à la fois ? Le savoir-faire, mais surtout le savoir-être pour gérer le volet humain du projet, et une bonne dose de courage ... pour se mettre à l'avant-scène du projet ! Des praticiens nous éclairent en nous offrant quelques clés.

1-Adopter l'orientation client

Bien que les projets diffèrent selon leur type - industriel, recherche et développement, créatif. Événementiel, développement organisationnel, développement durable .ils sont tous porteurs de complexité, et ce, dès l'expression des besoins et de l'intention du client. bien avant la mise en action, le chef de projet doit prendre tous les moyens possibles pour clarifier, donner du sens à la mission qui lui est confiée puisqu'il devra lui-même la faire vivre à son équipe

En ce sens, le chef de projet traduit l'intention du client, la concrétise dans l'action et même la surpasse dans l'innovation, penser et faire autrement. n'est-ce pas le but premier d'un projet ?

2- Connaître ou mener un projet : un dilemme persistant

D'entrée de jeu, la question se pose : le choix du chef de projet se fait-il en fonction de ses connaissances, voire de son expertise de contenu dans un secteur donné, ou sur la base de ses habiletés à mener une équipe, soit sa capacité à assumer une bonne gestion de projet ?

Posséder de bonnes habiletés techniques augmente ses chances de se voir confier la gestion d'un projet, c'est un levier de reconnaissance professionnelle et de promotion. Démontrer des habiletés relationnelles et de communication, c'est détenir les clés du succès. Chez Ubisoft : un bureau de coaching a été mis en place à l'interne afin de soutenir l'apprentissage des chargés de projet parce que cela s'apprend dans l'action.

3-S'entourer des meilleurs

Recruter les membres de son équipe et se doter de ressources expérimentées peut faire toute la différence en amont du projet. Une fois qu'on a choisi nos collaborateurs, il s'agit

de miser sur leurs forces, pour un rendement maximal.

Par ailleurs, nous ne disposons pas toujours des connaissances ou de l'expertise à l'internet ; pour accélérer l'apprentissage, consulter les experts fait gagner du temps. Cela compte quand les délais sont serrés et incontournables.

4-Avoir et donner de la latitude

Pour que les projets gagnent en altitude, il faut que les chefs de projet aient de la latitude : cela se montre particulièrement vrai en recherche et développement. Cette autonomie d'action accordée au chef et à son équipe les inspire et agit comme mécanisme de protection de leur motivation une forme d'antidote au stress, Donner de la latitude au chef de projet passe par une délégation de pouvoir clairement définie par le mandataire.

5- Adapter les outils au contexte et non l'inverse

Il existe un corpus de connaissances reconnues ainsi qu'un ensemble de bonnes pratiques qu'un chef de projet peut utiliser à bon escient pour s'organiser, soit des outils et méthodes de structuration d'un projet, de planification des tâches, d'affectation et de contrôle des ressources et enfin, de Suivi i des livrables et des délais, Or, tous ces outils n'en méritent pas l'appellation qu'à la condition d'être adaptés au contexte évolutif du projet.

6-Communiquer à 360°

Convaincre, rassembler les membres de l'équipe autour de modalités de fonctionnement qui se créent et fluctuent en cours de réalisation, cela exige qu'on écoute, qu'on prenne du recul et qu'on émette ces messages clairs à Repères N°46/NTIC - GRH

l'ensemble de l'organisation et aux partenaires de l'externe. Un ouvre la communication afin d'éviter de travailler en circuit fermé.

7-Accepter l'incertitude et la faire vivre

Accepter l'incertitude, en faire un moteur d'analyse dans l'action, tant pour soi que pour l'équipe : tout un défi. Concrètement, cela signifie d'accompagner et de guider son équipe dans les différentes étapes du projet, alors que toute l'information n'est pas disponible. Cette tolérance à l'ambiguïté permet de prendre des décisions dans un contexte changeant et imprévisible et d'agir comme modèle.

8-faire évoluer la dynamique de l'équipe en cours de projet

Chaque projet a une « courbe de vie » spécifique comportant entre autres l'idéation, le lancement, la mise en place de l'équipe, la conception comme telle, la progression vers l'objectif, puis 13 finalisations marquées par la dissolution de l'équipe. Le chef de projet mène son équipe à travers ces étapes, en favorisant l'apprentissage collectif et en construisant l'historique du projet.

Il fait évoluer l'équipe en adaptant son mode d'intervention en fonction de la progression du projet : de la direction il la délègue, en misant sur la confiance, la participation et la collaboration. Tout au long du trajet. Il donne l'heure juste grâce à des critères d'évaluation connus de tous : il fait ainsi la juste part entre la performance collective et la contribution individuelle.

9-Rallier les parties prenantes

Dans le cadre des projets de développement durable, nous pouvons en apprendre beaucoup sur l'art de la négociation et la nature des forces d'attraction. Comment en arriver à changer les comportements des parties prenantes, leur mentalité et leurs valeurs devant des enjeux souvent intangibles ou encore éloignés de leur réalité quotidienne. Comment les convaincre de s'impliquer aujourd'hui pour que demain soit durable?

10-Investir dans le rapport d'apprentissage

Après avoir réussi à planifier l'inconnu, à gérer les différentes étapes du projet en naviguant à vue dans l'ambiguïté, il est tentant de passer rapidement à autre chose, une fois la destination atteinte, Or, en fin de parcours, malgré le peu de ressources disponibles et l'essoufflement des membres de l'équipe, faire le bilan du projet permet de capitaliser les apprentissages inter-projets. L'un des avantages : gagner en capacité d'action, en réduisant le temps d'apprentissage dans la mise en œuvre de nouveaux projets.

11- Et finalement, sous pression, ralentir

Un gestionnaire de projet est un chef d'orchestre avant tout. Il favorise l'harmonie et la coopération en soutenant son équipe au moment où la pression est à son paroxysme. Savoir calmer le jeu tout en avançant reconforte et mobilise les troupes !

VEILLE JURIDIQUE

Mesures fiscales et douanières transitoires pour l'année budgétaire 2017

Document élaboré en Mars 2017 - Artemis

En application des dispositions des articles 75 de la Constitution et 50 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (LF) et dès lors que le projet de loi de finances n° 73-16 pour l'année budgétaire 2017, déposé sur le bureau de la Chambre des représentants le 20 octobre 2016, n'a toujours pas été voté, le Conseil du gouvernement a adopté le 15 décembre dernier le décret n° 2-16-1011 du 31 décembre 2016 relatif à la perception de certaines recettes pour l'année budgétaire 2017 (BO n° 6530 bis du 31/12/2016).

A signaler qu'en vertu des dispositions constitutionnelles et de la loi organique précitées, si la LF n'est pas votée à la fin de l'année budgétaire, le Gouvernement est autorisé à percevoir les recettes aux taux et selon les conditions prévus par le dispositif légal en vigueur, à l'exception, des mesures fiscales et douanières dont le projet prévoit la suppression ou une diminution du taux d'imposition. Dans ce cas, les recettes y afférentes seront perçues suivant les nouvelles dispositions proposées dans le projet soumis à l'adoption du Parlement. (CATDR 2017)

Cette procédure a été activée pour la dernière fois en date 2011, à travers le décret n° 2-11-746 du 31 décembre 2011 relatif à l'année budgétaire 2012 (BO n° 6008 bis du 1/1/2012 – la LF adoptée a été publiée au BO du 17/5/2012), après celui adopté pour l'année budgétaire 1998-1999 (décret n° 2-98-499 du 30 juin 1998 (BO du 1/7/1998 - la LF a été publiée au BO du 5/10/1998) et celui pour l'année 1994 (décret n° 2-93-980 du 1^{er} janvier 1994, BO du 1/1/1994).

La présente étude a pour objet de présenter les mesures fiscales et douanières transitoires de 2017 prévues par le décret précité (I), ainsi que celles inscrits dans les LF des années antérieures et dont l'entrée en vigueur est intervenue le 1^{er} janvier 2017 (II).

A préciser que les dispositions de ce décret sont applicables, à compter du 1^{er} janvier 2017, provisoirement en attendant l'adoption de la LF 2017, dans la mesure où elles cesseront de produire effet à compter de la date de l'entrée en vigueur de ladite loi.

I- Mesures fiscales et douanières transitoires

1- L'impôt sur les sociétés – IS

■ Exonération des OPCI pour les besoins de neutralité fiscale

Le décret prévoit l'exonération permanente des organismes de placement collectif immobilier (OPCI), régis par la loi n° 70-14, promulguée par le dahir n° 1-16-130 du 21 kaada 1437 (25 août 2016), en ce qui concerne les bénéfices correspondant aux produits provenant de la location d'immeubles construits à usage professionnel.

L'exonération porte également sur les sommes distribuées provenant des prélèvements sur les bénéfices pour le rachat d'actions ou de parts sociales ainsi que des dividendes perçus ainsi que les intérêts et autres produits similaires servis aux OPCI.

Le bénéfice de ces exonérations est subordonné au respect des conditions suivantes :

- avoir pour objet exclusif la location d'immeubles construits à usage professionnel ;
- évaluer les éléments apportés à ces organismes par un commissaire aux apports choisi parmi les personnes habilitées à exercer les fonctions de commissaires aux comptes ;
- conserver les éléments apportés pendant une durée d'au moins 10

ans à compter de la date dudit apport ;

- distribuer au moins 85% du résultat de l'exercice afférent à la location des immeubles construits à usage professionnel.

Référence légale : articles 6-I-A-31°, C-1°, 2° et 7-XI du CGI

■ Intégration des produits distribués par les OPCI et les OPCC en tant que dividendes ou produits de placements à revenu fixe par parmi ceux soumis à la retenue à la source

Le décret intègre parmi les produits des actions, parts sociales et revenus assimilés versés, mis à la disposition ou inscrits en compte des personnes physiques ou morales, soumis à la retenue à la source, les produits distribués en tant que dividendes par les OPCI.

En outre, il inclut parmi les produits de placements à revenu fixe soumis à la retenue à la source, les intérêts et autres produits similaires des titres des OPCI et des organismes de placement collectif en capital (OPCC).

Référence légale : articles 13-IX et 14-I du CGI

■ Extension des avantages fiscaux accordés aux entreprises exportatrices aux entreprises vendant leurs produits aux entreprises installées dans les ZFE

L'exonération et l'imposition au taux spécifique accordées aux entreprises exportatrices s'appliquera également au

chiffre d'affaires réalisé par les entreprises au titre de leurs ventes de produits aux entreprises installées dans les zones franches d'exportation.

Néanmoins, le produit final doit être exporté et l'exportation doit être justifiée par tout document attestant la sortie du bien du territoire national.

L'inobservation de cette condition entraîne la déchéance du droit aux avantages fiscaux et l'application des pénalités et majorations (art 186 et 208).

Ces dispositions sont applicables au CA réalisé au titre des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : articles 6-I-B-1° , 7-X et 31-I-B-1° du CGI

■Extension des avantages fiscaux accordés aux entreprises exerçant leurs activités dans les ZFE aux produits vendus aux entreprises installées en dehors desdites zones

L'exonération et l'imposition au taux spécifique accordées aux entreprises qui exercent leurs activités dans les ZFE s'appliquera aussi au chiffre d'affaires réalisé par ces entreprises au titre de leurs ventes de produits aux entreprises installées en dehors desdites zones.(CATDR 2017)

Le bénéfice de ces avantages est subordonné au respect de la condition de transfert des produits destinés à l'export entre les entreprises installées dans les ZFE

et les entreprises installées en dehors desdites zones sous les régimes suspensifs en douane, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

L'inobservation de cette condition entraîne la déchéance du droit aux avantages fiscaux susvisés et l'application des pénalités et majorations (art 186 et 208).

Ces dispositions sont applicables au CA réalisé au titre des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : articles 6-II-A-1° , 7-X et 31-II-A du CGI

■Exonération des sociétés industrielles nouvellement créées

Le décret prévoit le bénéfice de l'exonération totale temporaire pour les sociétés industrielles exerçant des activités qui seront fixées par voie réglementaire pendant les 5 premiers exercices consécutifs à compter de la date du début de leur exploitation.

Cette exonération s'applique aux entreprises industrielles et aux prestataires de services au titre de leur chiffre d'affaires :

- correspondant aux produits fabriqués vendus aux entreprises exportatrices et dont l'exportation doit être justifiée par la production de tout document qui atteste de la sortie des produits fabriqués du territoire national ;

- en devises réalisé avec les entreprises établies à l'étranger ou dans les ZFE et correspondant aux opérations portant sur des produits exportés par d'autres entreprises.

L'inobservation de ces conditions entraîne la déchéance du droit aux avantages fiscaux précités et l'application des pénalités et majorations (art 186 et 208).

Ces dispositions sont applicables aux sociétés industrielles créées à compter du 1er janvier 2017, au titre des investissements réalisés à compter de cette date.

Référence légale : articles 6-II-B-4° et 7-IV-2° et 3° du CGI

■ Institution d'un régime d'incitation fiscale aux opérations de restructuration des groupes de sociétés et d'entreprises

En vertu des nouvelles dispositions du décret, les opérations de transfert de biens d'investissement peuvent être réalisées entre les sociétés soumises à l'IS sans incidence sur leur résultat fiscal, si lesdites opérations sont effectuées entre les membres d'un groupe de sociétés, constitué à l'initiative d'une société dite « société mère » qui détient d'une manière continue directement ou indirectement 95% au moins du capital social desdites sociétés et ce, dans les conditions ci-après :

- les biens d'investissement objet du transfert doivent être inscrits à l'actif immobilisé des sociétés

concernées par les opérations de transfert. Le transfert des biens d'investissement s'entend de toute opération se traduisant par un transfert de propriété des immobilisations corporelles inscrites à l'actif immobilisé entre les sociétés membres du même groupe ;

- les biens d'investissement ne doivent pas être cédés à une autre société ne faisant pas partie du groupe ;
- les biens d'investissement ne doivent pas être retirés de l'actif immobilisé des sociétés auxquelles elles ont été transférées ;
- les sociétés concernées par les opérations de transfert ne doivent pas sortir du groupe.

Les biens d'investissement transférés, selon ces conditions, doivent être évalués à leur valeur réelle au jour du transfert et la plus-value en résultant n'est pas prise en considération pour la détermination du résultat fiscal des sociétés ayant opéré ledit transfert.

De même, les sociétés ayant bénéficié du transfert des biens d'investissement ne peuvent déduire de leur résultat fiscal les dotations aux amortissements de ces biens que dans la limite des dotations calculées sur la base de leur valeur d'origine figurant dans l'actif de la société du groupe ayant opéré la première opération de transfert.

En cas de non-respect de ces conditions, la situation de toutes les sociétés du groupe concernées par les opérations de transfert

d'un bien d'investissement est régularisée, selon les règles de droit commun, comme s'il s'agit d'opérations de cessions et ce, au titre de l'exercice au cours duquel la défaillance est intervenue.

Par ailleurs, en vue de réaliser les opérations de transfert des biens d'investissement dans les conditions précitées, la société mère doit :

- déposer une demande d'option, selon l'imprimé- modèle établi par l'Administration, auprès du service local des impôts du lieu de son siège social ou de son principal établissement au Maroc, dans les 3 mois qui suivent la date d'ouverture du 1er exercice d'option ;
- accompagner cette demande de la liste des sociétés membres du groupe, précisant la dénomination, l'identifiant fiscal et l'adresse de ces sociétés ainsi que le pourcentage de détention de leur capital par la société mère et par les autres sociétés du groupe ;
- produire une copie de l'acte constatant l'accord des sociétés pour intégrer le groupe.

En cas de changement dans la composition du groupe, la société mère doit joindre à la déclaration de son résultat fiscal de chaque exercice un état, selon l'imprimé-modèle établi par l'Administration, mentionnant les nouvelles sociétés intégrées au groupe, avec une copie de l'acte constatant leur accord ainsi que les sociétés ayant quitté ce groupe au cours de l'exercice précédent.

Lorsqu'une société devient membre du groupe, elle doit produire auprès du service local des impôts, du lieu de son siège social ou de son principal établissement au Maroc, un état établi selon l'imprimé-modèle de l'Administration, faisant ressortir le groupe auquel elle appartient, la société mère l'ayant constitué et le pourcentage du capital social détenu par la société mère et les autres sociétés du groupe et ce, dans les 3 mois qui suivent la date d'ouverture du 1er exercice au cours duquel elle a intégré le groupe.

Les sociétés ayant transféré les biens d'investissement doivent produire un état, selon l'imprimé-modèle établi par l'Administration, précisant leur valeur d'origine figurant à l'actif de la société du groupe ayant opéré la 1ère opération de transfert ainsi que leur valeur nette comptable et leur valeur réelle au jour du transfert et ce, dans les 3 mois qui suivent la date de clôture de l'exercice comptable de transfert.(CATDR 2017)

Les sociétés ayant bénéficié du transfert desdits biens d'investissement doivent produire dans les 3 mois qui suivent la date de clôture de chaque exercice comptable, un état établi selon l'imprimé-modèle de l'Administration, précisant la valeur d'origine figurant dans l'actif immobilisé de la société du groupe ayant opéré la première opération de transfert, la valeur nette comptable et la valeur réelle à la date du transfert ainsi que les dotations aux amortissements déductibles et celles réintégrées au résultat fiscal.

En cas de sortie d'une société du groupe ou en cas de retrait d'un bien d'investissement ou de cession dudit bien à une société ne faisant pas partie du groupe, le service local des impôts doit être avisé par la société concernée, dans les 3 mois qui suivent la date de clôture de l'exercice concerné, selon l'imprimé-modèle établi par l'Administration.

Référence légale : articles 20 bis et 161 bis-I du CGI

2- L'impôt sur le revenu – IR

■ Exonération permanente de l'indemnité de stage

Limité auparavant à une période allant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2016, le décret prévoit l'institution de l'exonération de manière permanente de l'indemnité de stage mensuelle brute plafonnée à 6.000 DH versée au stagiaire lauréat de l'enseignement supérieur ou de la formation professionnelle recruté par les entreprises du secteur privé, pour une période de 24 mois.

Référence légale : article 57- 16° du CGI

■ Exonération des salaires des étudiants inscrits dans le cycle de doctorat dont le montant ne dépasse pas 6.000 DH pour une période de 24 mois

Le décret exonère les rémunérations et indemnités brutes, occasionnelles ou non, versées par une entreprise à des étudiants inscrits dans le cycle de doctorat et dont le montant mensuel ne dépasse pas 6.000 DH

pour une période de 24 mois à compter de la date de conclusion du contrat de recherches.

Cette exonération est accordée dans les conditions suivantes :

- les étudiants doivent être inscrits dans un établissement qui assure la préparation et la délivrance du diplôme de doctorat ;
- les rémunérations et indemnités doivent être accordées dans le cadre d'un contrat de recherches ;
- les étudiants ne peuvent bénéficier qu'une seule fois de l'exonération.

Ces dispositions sont applicables aux rémunérations et indemnités versées dans le cadre de contrats de recherches conclus à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : article 57- 21° CGI

■ Exclusion du champ d'application de l'impôt du retrait de réméré

Le décret exclu du champ d'application de l'impôt, au titre des profits fonciers, du retrait de réméré portant sur des biens immeubles ou des droits réels immobiliers exercé dans un délai n'excédant pas 3 ans à compter de la date de conclusion du contrat de vente à réméré.

A rappeler que le retrait de réméré est l'acte qui constate l'exercice de la faculté de rachat, par le vendeur, dans une vente à réméré. L'article 585 du DOC prévoit que la vente avec faculté de rachat ou vente à réméré est celle par laquelle l'acheteur

s'oblige, après la vente parfaite, à restituer la chose au vendeur contre remboursement du prix, si le vendeur en manifeste la volonté. Le délai maximum pour l'exercice de la faculté de rachat est de 3 ans, non susceptible de prorogation pour quelque cause que ce soit. Si la faculté de rachat est stipulée pour un terme inférieur à 3 ans, elle doit être exercée dans le délai convenu. Par contre, si elle est stipulée pour un terme excédant 3 ans, celui-ci est ramené au délai légal.

Ces dispositions sont applicables aux contrats de vente conclus à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : article 62- III, du CGI

■ Exonération de l'impôt et de la cotisation minimale au titre des profits fonciers l'apport des biens immeubles et des droits réels immobiliers à l'actif immobilisé d'une société

En vertu du décret, les personnes physiques qui procèdent à l'apport de leurs biens immeubles et/ou de leurs droits réels immobiliers à l'actif immobilisé d'une société autre que les OPCI, ne sont pas soumis à l'IR au titre des profits fonciers réalisés suite audit apport.

Néanmoins, lorsque la société bénéficiaire de l'apport procède à la cession totale ou partielle ou au retrait des biens immeubles ou des droits réels immobiliers qu'elle a reçus ou lorsque les personnes physiques cèdent les titres acquis en contrepartie dudit apport, la situation fiscale est régularisée comme suit :

- le profit foncier réalisé à la date d'inscription des biens immeubles et/ou droits réels immobiliers à l'actif immobilisé de la société, est soumis à l'impôt au nom du contribuable ayant procédé à l'opération de l'apport dans les conditions de droit commun. Dans ce cas, le profit foncier est égal à la différence entre le prix d'acquisition et la valeur de l'inscription à l'actif immobilisé de la société, sous réserve des dispositions de l'article 224 du CGI.(CATDR 2017)
- le profit net réalisé par les personnes physiques sur les cessions des titres acquis en contrepartie de l'apport reste soumis à l'impôt au titre des profits de capitaux mobiliers dans les conditions de droit commun ;
- la plus-value réalisée par la société bénéficiaire de l'apport, à la date de cession ou de retrait, reste soumise selon le cas, soit à l'IS ou à l'IR dans les conditions de droit commun.

En matière d'obligation déclarative, les contribuables ayant effectué l'opération d'apport doivent remettre contre récépissé à l'inspecteur des impôts du lieu de situation de l'immeuble ou du droit réel immobilier, la déclaration des profits immobiliers dans les 60 jours qui suivent la date de l'acte par lequel l'apport a été réalisé.

Cette déclaration doit être accompagnée :

- de l'acte par lequel l'apport a été réalisé et comportant le prix d'acquisition et la valeur des éléments apportés évaluée par un commissaire aux apports choisi parmi les personnes habilitées à exercer les missions de commissaire aux comptes ;
- d'un état faisant ressortir le lieu de situation de l'immeuble et/ou du droit réel immobilier ainsi que le siège social, le domicile fiscal ou le principal établissement, le numéro d'inscription au registre du commerce, l'ICE ainsi que le numéro d'IF de la société ayant bénéficié de l'apport.

En cas de non production de l'un de ces documents, le profit foncier réalisé, suite à l'opération d'apport, est imposable dans les conditions de droit commun.

Référence légale : articles 161-bis II et 83-II du CGI

3- Taxe sur la valeur ajoutée - TVA

■ Institution d'un point de départ du calcul de la durée de 36 mois d'exonération pour les entreprises qui procèdent à la réalisation des projets d'investissement portant sur un montant égal ou supérieur à 100 millions DH

Le CGI en vigueur prévoit que par début d'activité, il faut entendre la date du premier acte commercial qui coïncide avec la première opération d'acquisition de biens et services à l'exclusion :

- des frais de constitution des entreprises ;
- et des premiers frais nécessaires à l'installation des entreprises dans la limite de 3 mois.

Pour les entreprises qui procèdent aux constructions de leurs projets d'investissement, le délai de 36 mois commence à courir à partir de la date de délivrance de l'autorisation de construire.

Désormais, pour les entreprises existantes qui procèdent à la réalisation des projets d'investissement portant sur un montant égal ou supérieur à 100 millions de dirhams, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, le délai d'exonération précité commence à courir :

- soit à compter de la date de signature de ladite convention d'investissement ;
- soit à compter de celle de la délivrance de l'autorisation de construire pour les entreprises qui procèdent aux constructions liées à leurs projets.

Ces dispositions sont applicables aux conventions d'investissement signées à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : article 92- I-6° du CGI

■ Exonération avec droit à déduction au lieu de l'exclusion du champ d'application de la taxe des opérations effectuées à l'intérieur et entre ZFE

Exclues auparavant du champ d'application de la taxe, les opérations effectuées à l'intérieur ou entre les zones franches d'exportation bénéficient désormais de l'exonération avec droit à déduction.

Référence légale : article 92- I-36° du CGI

■ Exonération de la TVA à l'importation des aéronefs réservés au transport international quel que soit le nombre de places

L'exonération porte désormais sur l'ensemble des aéronefs réservés au transport aérien international régulier, indépendamment de leur capacité, ainsi que le matériel et les pièces de rechange, destinés à la réparation de ces aéronefs. (CATDR 2017)

Auparavant, l'exonération était limitée aux aéronefs d'une capacité supérieure à 100 places.

En vertu de la circulaire de l'Administration des Douanes et Impôts indirects n° 5633/210 du 22 décembre 2016, le bénéfice de cette exonération est accordé au vu d'une attestation délivrée par la Direction de l'Aviation Civile, précisant que les aéronefs en question sont réservés au transport aérien international régulier.

Référence légale : article 1 23-46° du CGI

4- Droits d'enregistrement - DE

■ Exonération des actes des OPCI

A l'instar des OPCVM, le décret exonère, dans le cadre de la catégorie des actes [Repères N°46 / VEILLE JURIDIQUE](#)

relatifs à l'investissement, les actes afférents aux variations du capital et aux modifications des statuts ou des règlements de gestion des organismes de placement collectif immobilier (OPCI).

Référence légale : article 129-IV-10° du CGI

■ Soumission au droit fixe :

- de 1.000 DH pour les opérations de transfert et d'apport dans le cadre des opérations de restructuration des groupes de sociétés et des entreprises ;
- de 200 DH pour le contrat d'attribution et le contrat de vente préliminaire ainsi que les actes constatant les versements réalisés dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Ces dispositions sont applicables aux opérations de transfert et aux opérations d'apport des biens immeubles et des droits réels immobiliers, réalisées à compter du 1er janvier 2017.

Référence légale : articles 135-I-2°, II-16° et 161 bis du CGI

5- Taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles - TSAVA

■ Exonérations permanentes des véhicules à moteur électrique et les véhicules à moteur hybride (électrique et thermique).

Référence légale : article 260-14° du CGI

6- Mesures communes

■ Non interruption du transfert d'éléments d'actif de l'application des avantages fiscaux octroyés avant la date de transfert sans toutefois bénéficier doublement des mêmes avantages

Le décret prévoit que le transfert d'éléments d'actif réalisé entre les entreprises n'interrompt pas la continuité de l'application aux entreprises concernées ou aux activités transférées des avantages fiscaux octroyés avant la date du transfert et n'ouvre pas droit aux dites sociétés de bénéficier doublement de ces mêmes avantages. (CATDR 2017)

Référence légale : article 164 -V du CGI

7- Tarifs des droits d'importation

■ Généralisation de l'application du taux de 10% à l'ensemble des véhicules pick-up

La LF 2013 avait réduit le droit d'importation appliqué aux véhicules de type pick-up de 17,5% à 10% en vue d'encourager les petites exploitations agricoles ainsi que les TPME à s'équiper à moindre coût en véhicules utilitaires. La LF 2015 a fait bénéficier également de ce taux les pick-up tous terrains et à quatre roues motrices.

Néanmoins, ces mesures de réduction de taux n'ont pas impactées intégralement les positions tarifaires concernées.

Il est prévu par le décret de généraliser l'application du taux de 10% à tous les véhicules pick-up.

■ Réduction des quotités applicable à certains intrants utilisés pour la fabrication des panneaux photovoltaïques

A l'instar des panneaux photovoltaïques, le décret prévoit de soumettre les intrants servant leur fabrication au droit d'importation minimum de 2,5% au lieu des taux applicable actuellement variant entre 10% et 25% et ce, en vue du développement de la production nationale dans le cadre de la stratégie de promotion des énergies renouvelables.

Référence légale : article 2 du décret

II- Mesures fiscales et douanières prévues par d'autres lois de finances

■ Généralisation de la télédéclaration et du télépaiement

La LF 2016 a institué l'obligation de la télédéclaration et du télépaiement pour tous les contribuables quel que soit leur chiffre d'affaires, à l'exclusion de ceux soumis à l'IR selon le régime du bénéfice forfaitaire, et ce à partir de 2017. (CATDR 2017)

Référence légale : articles 155- I et 169-I du CGI

■ Exonération de l'IS et de l'IR des exploitants agricoles qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions de dirhams jusqu'au 31 décembre 2017

Référence légale : article 247-XXIII du CGI

■ Abrogation des avantages fiscaux accordés à titre transitoire en ce qui concerne :

- la réduction de l'IS suite à l'introduction en bourse ;
- l'exonération de l'imposition de la plus-value nette réalisée à la suite de l'apport de l'ensemble des éléments de l'actif et du passif à une société soumise à l'IS par les personnes physiques exerçant à titre individuel, en société de fait ou dans l'indivision, une activité professionnelle passible de l'IR, selon le régime du résultat net réel ou du résultat net simplifié ;
- l'exonération de l'imposition de la plus-value nette réalisée suite à l'apport de l'ensemble des

éléments de l'actif et du passif de l'exploitation agricole à une société soumise à l'IS au titre des revenus agricoles par les exploitants agricoles individuels ou copropriétaires dans l'indivision soumis à l'IR au titre de leurs revenus agricoles et qui réalisent un CA supérieur ou égal à 5 millions de dirhams ;(CATDR 2017)

- l'exonération des revenus acquis et des opérations réalisées par les contribuables exerçant une activité passible de l'IR et qui s'identifient pour la première fois auprès de l'Administration fiscale en s'inscrivant au rôle de la taxe professionnelle.

Référence légale : article 247-XI, XVII et XVIII du CGI

CHRONIQUE

Les comptables au-delà des chiffres

Élisabeth Coulomb

Revue Banque n°579 / mars 1997

Les missions des comptables bancaires sont de plus en plus centrées sur l'interprétation des chiffres ou la définition des procédures et des chaînes de traitement. Il en résulte une multiplication et une élévation des compétences requises.

Dans la banque, tout le monde comptabilise sauf les comptables» affirme Marc Moulinou, directeur de la comptabilité et du contrôle de gestion de la banque NSM. L'affirmation est paradoxale mais conforme à la réalité : la plupart des mouvements comptables sont directement initiés par les services opérationnels ; les comptables, à l'exception de l'enregistrement des frais généraux qui leur reste souvent dévolu, n'interviennent qu'au second degré.

Leur mission la plus traditionnelle est la production d'états réglementaires, sociaux et fiscaux : celle-ci a été informatisée en quasi totalité, mais elle est désormais calée sur un rythme mensuel. «Nous arrêtons tous les mois un compte de résultat consolidé le 10 et un bilan consolidé le 15», précise Marc Moulinou. A cela s'ajoutent les états réglementaires dans le cadre de la Bafi, avec quelques doléances à la clef : «ceux-ci ne correspondent pas à une logique économique mais plutôt à un recensement statistique, remarque un directeur comptable, 80 % du travail qu'ils demandent est une charge inutile pour

l'entreprise». Enfin, il faut également compter les reportings destinés aux actionnaires, pour les filiales de banques étrangères par exemple.

Cette tâche comprend un volet plus ou moins développé de consolidation selon les établissements : à l'Union européenne de CIC, holding du groupe CIC, qui chapeaute un grand nombre de filiales, dont une douzaine de banques, celui-ci occupe à temps plein une équipe de cinq personnes. Mais, l'intervention des comptables dans la banque a connu une profonde mutation. Il ne suffit plus de produire des états, il faut également en donner la signification. A cet égard, le mot d'ordre est unanime : « la comptabilité doit retracer la réalité économique de l'activité de la banque». Pour établir ce lien, les comptables cherchent des explications dans des données analytiques : «Nous joignons aux états des éléments comme les courbes de taux, qui expliquent un certain nombre de variations dans les chiffres» remarque Jean-Claude Catelain, directeur comptable de la BICS. Certains établissements ont organisé leurs services comptables en conséquence : «le service de statistiques mesure l'activité de la banque et calcule les éléments nécessaires à la rémunération des commerciaux : nombre de comptes ouverts dans l'année, de contrats vendus, taux de diffusion des cartes bancaires» explique Bertrand Chevallier, directeur du

département de la comptabilité du Crédit agricole d'Ile-de-France.

Autre nouveauté, dans le même objectif de traduire fidèlement l'activité économique de l'établissement, il incombe aux comptables d'adapter leurs procédures. Par exemple, comment enregistrer les charges induites par la préparation à l'euro ? Pour certains, elles n'améliorent pas la valeur de l'entreprise et doivent donc être passées en charges au fil de l'eau. Mais le principe de prudence peut inciter à provisionner des dépenses qu'on sait devoir être importantes dans les prochaines années. D'autres estiment que ces coûts devraient pouvoir être immobilisés.

Comptabilité et contrôle de gestion, deux frères ennemis ?

La comptabilité consiste à établir les comptes de l'établissement. Le contrôle de gestion en donne une explication analytique. «L'une présente une photo, l'autre le déroulement du film» selon la formule imagée de Marc Moulinou. Au départ, la répartition des attributions était simple. D'ailleurs, ces départements dépendaient, dans certains établissements, de deux directions différentes.

La première difficulté entre les deux départements a été d'harmoniser leurs chiffres. «Au Crédit agricole d'Ile-de-France, nous avons été très soucieux d'éliminer ces divergences. La coordination est favorisée par le regroupement fonctionnel des deux services au sein d'un

même département» explique Bertrand Chevallier.

Certains sont allés plus loin : «par souci de sécurité, nous avons décidé, une fois pour toutes, que les chiffres de la comptabilité priment en cas de doute, complète Bertrand de Lacoste Lareymondie. La marge d'interprétation est plus importante dans un raisonnement économique ; l'interprétation comptable est plus encadrée car le contexte réglementaire est plus strict. De plus, la mécanique comptable est celle sur laquelle nous avons le plus d'expérience, s'y ajoute la garantie donnée par la certification des commissaires aux comptes extérieurs à la banque».

Pour autant, la cohabitation entre comptabilité et contrôle de gestion n'est pas toujours très sereine. Dans leur souci de vérifier la cohérence des chiffres avec la réalité économique des opérations, les comptables s'orientent de plus en plus vers l'interprétation des états. La définition des frontières s'est donc faite plus subtile : la comptabilité donne des grandes orientations macroéconomiques pour expliquer les résultats : évolution des taux, de la tarification des services.

Le contrôle de gestion relève du domaine microéconomique : analyse de la rentabilité d'un point de vente, d'un segment de clientèle, d'un produit. Certaines banques ont également confié au contrôle de gestion un volet prospectif avec l'élaboration du budget ou «de recommandations sur les actions à mener à court et moyen terme pour réduire les

pertes et maximiser les profits» confirme François de Lacoste Lareymondie.

Mais la solution réside peut-être dans la position radicale affichée par certains : «la frontière entre contrôle de gestion et comptabilité est artificielle. Dans les banques anglo-saxonnes, cette distinction n'existe pas : il n'y a qu'un poste de contrôleur».

Les comptables doivent non seulement réfléchir aux procédures, mais aussi en donner une traduction informatique. La Bafi a servi de catalyseur à cet égard. *«Auparavant, nous demandions aux informaticiens de l'établissement des développements spécifiques, explique Jean-Claude Catelain, mais les besoins pour alimenter les états de la Bafi étaient si pointus que nous avons décidé de créer une équipe ad hoc au sein même de la comptabilité. Cela nous a permis d'assurer la cohérence des chaînes de traitement, dont chaque service était auparavant seul responsable avec la comptabilité générale»*. A cela s'ajoute un souci de sécurité : *«compte tenu de la cadence mensuelle des états, pour que les chiffres soient fiables, il faut sécuriser au maximum les procédures en amont de la production pour être sûr qu'elles présentent une marge d'erreur minimum»* explique Jean Gil Saby, du département de la comptabilité générale à la BNP.

Néanmoins, dans la plupart des établissements, l'étude des procédures et des chaînes de traitement est confiée à une cellule distincte des équipes chargées de la production des états. «Nous ne voulons pas mélanger les objectifs à court et à long terme, sinon les premiers l'emporteront

toujours sur les seconds» explique Jean Gil Saby. De fait, le pôle «organisation et risques comptables» de la BNP qui compte une trentaine de collaborateurs, ne dépend pas du même responsable que la comptabilité générale. Ainsi, dégagés de contraintes à court terme, ses membres peuvent réfléchir en toute sérénité à l'évolution des procédures de contrôle et des chaînes de traitement.

Enfin, les comptables doivent aussi, de plus en plus, assurer le contrôle comptable : «compte tenu de l'automatisation des opérations, celui-ci devient indispensable, estime François de Lacoste Lareymondie, secrétaire général de l'Union européenne de CIC, qu'il s'agisse du contrôle de qualité des opérations et de leur bonne compréhension par leurs exécutants, ou d'un contrôle d'ingénierie pour s'assurer de la validité des schémas comptables, de la qualité des logiciels et des chaînes de traitement. Le comptable joue alors un rôle d'expert, notamment vis-à-vis de l'inspection générale qui intervient à des niveaux moins détaillés de contrôle des opérations. Ainsi, « le responsable chargé des affaires comptables dans le secteur bancaire a vu progressivement sa mission s'élargir. Des compétences plus diversifiées lui sont désormais nécessaires pour l'accomplir» souligne Jean - Claude Valantin, directeur de la comptabilité du CCF. Les équipes comptables ne comportent plus d'employés, mais des gradés et de plus en plus de cadres. Leur profil se forge aujourd'hui autour de quatre grandes caractéristiques. Il reste certes fondé sur les connaissances comptables : «une formation ou une expérience comptable est indispensable, explique

Jean-Claude Catelain. Je suis d'autant plus exigeant sur ce plan que les traitements comptables sont fortement informatisés. Nos équipes doivent pouvoir comprendre ce qui se passe dans la machine». La connaissance des opérations et des circuits bancaires est un second préalable presque aussi impératif : comment donner la traduction comptable d'un prêt à taux zéro, sans être capable de le décomposer en capital, intérêts, garanties et autres commissions ? Comment, en cas d'anomalie sur un chiffre, savoir où intervenir pour débusquer l'erreur ?

Les préoccupations du comptable

La réglementation.

«Il s'en ajoute plus qu'il ne s'en retranche. Le cadre européen risque d'empiler une couche supplémentaire qui ne substituera pas à celles préexistantes».

Les états réglementaires sont jugés difficilement utilisables à des fins de gestion, alors même qu'ils nécessitent des développements spécifiques et mobilisent une part non négligeable des équipes.

Les opérations de marché.

Elles constituent un important chantier pour les comptables. Un pas a été franchi avec l'adoption de règles de comptabilisation mark to market, qui pourtant ne résolvent pas tous les problèmes : celles-ci dépendent des paramètres d'actualisation dont le choix a des conséquences lourdes sur la valeur des chiffres.

Les provisions.

C'est le grand classique. Elles reviennent aujourd'hui sur le devant de la scène comptable sous forme de pré-provisionnementnements souhaités par certains

banquiers pour mieux gérer les risques de crédit.

L'euro.

L'introduction de l'euro nécessitera l'adaptation des chaînes informatiques, mais la tâche ne sera pas, de l'avis des responsables comptables, plus importante que dans les autres activités de la banque. Des discussions sont néanmoins en cours sur le mode de comptabilisation des charges dues à l'introduction de la monnaie unique.

Mais la prise en charge de la gestion des procédures et des chaînes de traitement exige des compétences informatiques et d'organisateur. Autre nouveauté, les comptables doivent intégrer la communication dans leurs travaux : «Nous intervenons en bout de course. Pour interpréter les chiffres ou adapter les schémas comptables, il faut pouvoir discuter avec les pourvoyeurs d'information, qu'ils soient hommes de marketing, de marché ou exploitants » explique Bertrand Chevalier. «Le responsable de banque, comme dans tous les secteurs, doit s'employer à communiquer avec l'ensemble des autres intervenants en veillant bien, à cette occasion, à s'échapper de son jargon de technicien afin de faire valoir ses travaux, suggestions et remarques et d'être ainsi un acteur reconnu (et compris !) au sein de son établissement » ajoute Jean-Claude Valantin.

L'image du comptable enfermé dans sa tour d'ivoire de chiffres et de ratios appartient bel et bien au passé ! Mais cette évolution a son revers : les équipes fonctionnent dans certains établissements à deux vitesses. D'un côté, les «anciens»

sont des autodidactes. Ils ont plus de quarante ans, ont débuté sans qualification dans la comptabilité où ils ont fait toute leur carrière. Ils ont ainsi vécu les changements fondamentaux qui ont marqué cette activité, de la saisie manuelle au «tout informatique». «Leur richesse est d'être la mémoire vivante du service, d'avoir une connaissance parfaite des mécanismes» souligne Jean Gil Saby. De l'autre côté, les nouvelles recrues, plus jeunes – elles ont entre 25 et 35 ans –, diplômées, avec à leur actif des expériences diversifiées, remplacent les précédents au fur et à mesure des départs à la retraite. Car, désormais, «l'ouverture de la fonction comptable sur les autres activités bancaires et la nécessité de communiquer rendent indispensables d'autres expériences préalables » estime Jean-Claude Catelain.

Comme le souligne Jean-Claude Valantin, « au cours de la décennie, le nombre de comptables de formation générale s'est progressivement réduit, faisant place à une population de cadres comptables maîtrisant, outre la technique comptable bancaire, un domaine particulier, fiscal, informatique, financier ou normes comptables internationales ».

Autre conséquence de la nouvelle donne, si traditionnellement, les responsables privilégient les recrutements internes, il est parfois difficile de trouver, au sein de la banque, des candidats qui cumulent connaissances bancaires, comptables et informatiques ; de plus, certains postes comme la consolidation demandent des compétences spécialisées. Il n'est donc pas rare de recruter à l'extérieur : les embauches vont de BTS comptable à des

Bac+5, avec une maîtrise de gestion, ou diplômés d'écoles de commerce, experts comptables, titulaires d'une première expérience en banque ou dans un cabinet d'audit. Par ailleurs, les nouvelles recrues ne souhaitent plus rester dans la fonction comptable au-delà des cinq à six ans nécessaires pour faire le tour de la fonction. Leur évolution est aujourd'hui facilitée en raison, d'une part, de leur profil plus ouvert, d'autre part, de la sensibilisation croissante des banques à la rentabilité : la multiplication des centres de profit a fait des chiffres en général et du compte de résultat en particulier un concept incontournable.

Certes, les chances sont minces de déboucher d'emblée à l'exploitation : «un bon comptable souffre d'une idée reçue selon laquelle il ne pourrait être un bon commercial ; a priori il est encore difficile de le muter directement à l'opérationnel, estime François de Lacoste Lareymondie, l'évolution la plus aisée consiste, dans un premier temps, à passer au contrôle de gestion, ou dans des services connexes type back-office, avant d'évoluer ailleurs». Un autre débouché naturel se trouve dans les fonctions de secrétariat général «par exemple, dans l'une des 170 filiales ou succursales consolidées du groupe BNP en France ou à l'étranger» remarque Jean Gil Saby.

La comptabilité fait partie des fonctions bancaires qui ont le plus évolué au cours de ces dernières années. Aujourd'hui selon Marc Moulinou, «elle ne peut être considérée comme un service de production ; elle participe de fait au dispositif de contrôle interne au même titre que l'inspecteur ou l'audit».