



REPERES

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

N° 47 – JUIN 2017

SOMMAIRE

FOCUS

- La réforme du régime de change ----- 2

TRESOR PUBLIC

- Paradise Papers - Les paradis fiscaux : un problème systémique -----5
- La gouvernance fiscale, un enjeu stratégique pour les entreprises-----9
- Comment imposer l'activité des particuliers sur internet ?-----17
- Commande publique et technologie *blockChain* :
Un avenir, mais quel avenir ?-----23
- La refonte du code des juridictions financières-----35
- La séparation ordonnateur-comptable public :
Archaïsme ou faux problème ? -----42

FINANCES PUBLIQUES

- L'impact macroéconomique des investissements publics : Enjeux et perspectives
pour les acteurs publics locaux -----50
- Le FMI satisfait de la politique économique du Maroc -----65
- L'argent public-----67
- De l'art de la contorsion fiscale -----70
- Regroupements d'entités dans le référentiel comptable international
pour le secteur public-----75

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Comment le Bitcoin et autres cryptomonnaies ont commencé
à impacter l'économie réelle -----80
- Berrada n'a pas peur des tabous-----84
- Avril 2007 – avril 2017 : de l'illusion au désordre-----86
- Royaume- Uni : la fin du « laissez faire » ? -----92
- Les voies de la prospérité : le salaire, la rente ou la concurrence ? -----95
- Déconcentration et décentralisation : la fin de l'Histoire ? -----102
- Substance économique et abus de droit : le réalisme fiscal à tout prix ? -----107

BANQUE

- Comment la fièvre du bitcoin s'est emparée du Maroc-----116
- Établissements de paiement au Maroc : l'émergence d'un nouvel
Écosystème financier en Afrique ? -----118

NTIIC – GRH

- Management public des données et souveraineté numérique----- 122
- Investir dans l'humain : un levier essentiel de création d'emplois----- 128
- Le rôle des directions qualité dans le pilotage de la relation client----- 133
- La gouvernance par les nombres----- 138

CHRONIQUE

- Quelques heures dans la vie d'une trésorerie principale "Si l'Administration
était au courant de ce qui se passe chez elle..."-----147

FOCUS

La réforme du régime de change

MAP 16.01.2018

Le 15 janvier 2018, le Maroc a adopté un nouveau régime de change prévoyant une nouvelle bande de fluctuation du dirham limitée à $\pm 2,5\%$, contre $\pm 0,3\%$ auparavant, « **décision souveraine** » émanant de la volonté des autorités, et élaborée en coordination avec le ministère de l'Économie et des Finances et Bank Al-Maghrib, selon les propos de M. Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib dans le but de conférer de manière graduelle et progressive plus de flexibilité à la monnaie nationale, de renforcer la résilience de l'économie nationale aux chocs exogènes, soutenir sa compétitivité et améliorer son niveau de croissance.

Mais en quoi consiste cette réforme, quelles en sont les motivations et les répercussions tant sur l'économie que sur les citoyens ?

Selon Idriss El Abbassi, enseignant à l'Université Mohammed V de Rabat, et expert en politique monétaire, cette réforme est devenue nécessaire pour accompagner la dynamique économique du Maroc car, a-t-il expliqué, un régime de change évolue, par essence, en fonction du développement du pays, de son ouverture sur le reste du monde.

"Plus un pays est ouvert, plus il est développé, plus il tend vers une

détermination de la valeur de sa monnaie par le marché (principe de l'offre et de la demande)", a-t-il ajouté.

M. El Abbassi a fait savoir que nombre d'études ont conclu à la nécessité de cette réforme, eu égard aux contraintes qu'engendre l'ancien régime de change tant pour la compétitivité des entreprises que pour l'ensemble de l'économie nationale.

Cependant, a-t-il précisé, il ne faut pas s'attendre à un changement radical de la situation en bon ou en mauvais dès la mise en œuvre de cette réforme. La flexibilité du régime de change n'est pas la "solution miracle" aux problèmes économiques du Maroc. C'est un élément parmi un ensemble de réformes, a-t-il estimé.

De son côté, l'expert en Finances Omar El Kettani a évoqué dans un point de presse la vulnérabilité aux risques sur le marché international et "l'incapacité à l'heure actuelle de l'économie marocaine à défendre la monnaie nationale par une industrie forte". Le régime de change fixe a permis pendant plus de 20 ans de préserver la valeur du dirham en raison de l'ancrage de celui-ci par rapport à un panier de devises constitué principalement de l'euro et du dollar, et les fortes relations commerciales du Maroc avec les pays qui s'appuient dans leurs échanges

économiques sur ces deux devises, a ajouté M. El Kettani, notant que pour se prémunir des incidences du régime de change flexible sur l'économie, il est impératif de disposer d'un important stock de liquidités pour sauvegarder les équilibres macroéconomiques.

Il est également nécessaire d'accompagner cette réforme par des mesures de développement social, a-t-il dit, expliquant que toute dépréciation de la valeur du dirham conjuguée à une hausse de l'inflation impactera le pouvoir d'achat des consommateurs.

A signaler que le ministre de l'Economie et des finances, Mohamed Boussaid, a assuré mercredi que les conditions économiques actuelles du royaume sont convenables pour initier cette réforme, eu égard à la solidité du secteur financier national et à la vigueur des indicateurs macroéconomiques, en particulier le niveau approprié des réserves de change et le contrôle continu de l'inflation.

Le Wali de Bank Al-Maghrib a indiqué que BAM a pris le temps nécessaire pour réaliser les études et analyses nécessaires, s'informer des expériences de références et évaluer l'impact de cette réforme sur l'économie et le pouvoir d'achat des citoyens et ce en coordination avec le ministère de l'Économie et des Finances, faisant savoir que tous les acteurs concernés ont été impliqués en toute transparence pour assurer la réussite de cette réforme. Il a précisé également qu'il n'y aura pas de dévaluation de la valeur du

dirham et que ce nouveau régime n'est pas lié au flottement du dirham.

Evoquant les motivations de cette réforme, M. Jouahri a expliqué que les dix dernières années ont enregistré une amélioration de tous les indicateurs macro-économiques, avec le maintien du taux d'inflation à moins de 2%, du déficit budgétaire (- 3,6%) et du déficit du compte courant (- 4,3%), l'enregistrement d'un niveau élevé des réserves de change à l'équivalent de 5 mois et 27 jours d'importations en moyenne, ainsi que la capacité du secteur bancaire à faire face aux crises qui a été confirmée par le Programme d'évaluation du secteur financier de 2015 combinés au choix du Royaume d'intégrer le circuit de la mondialisation avec la conclusion de 56 Accords de libre-échange outre la flexibilité de la loi de change au profit des résidents.

Au niveau national, plusieurs raisons ont motivé la décision de cette réforme, notamment, le développement de politiques sectorielles à long terme offrant une vision claire aux investisseurs marocains et étrangers, le renforcement de l'attractivité du pays ainsi que la nouvelle stratégie adoptée par l'Office Chérifien des Phosphates pour renforcer sa présence sur le marché international en plus de la nouvelle politique du Royaume qui s'inscrit dans le cadre de la reconstruction des relations Sud-Sud sur la base de partenariats gagnant-gagnant.

Au niveau international, M. Jouahri a évoqué la crise financière de 2007, qui a eu des répercussions "qui se poursuivent

jusqu'à présent", la volatilité accrue des marchés, les politiques de change compétitives et la formation de groupements et de zones économiques, entre autres, soulignant que face à ces changements, il a été plus approprié d'adopter un système de change plus adapté à ces évolutions.

Le passage vers un système de change flexible est un levier de compétitivité pour renforcer l'économie nationale et soutenir par la même les politiques structurelles menées par le gouvernement, a soutenu le Wali de Bank Al-Maghrib, soulignant que cette réforme renforcerait la capacité de l'économie marocaine à faire face aux crises monétaires internationales.

Le suivi de la mise en œuvre de cette réforme, en particulier avec les banques, se poursuivra a-t-il dit, notant que les banques vont soumettre à la Banque centrale au quotidien toutes les informations relatives aux opérations en devises étrangères, en particulier l'émission de celles prises pour le compte des petites et moyennes entreprises et celles des particuliers.

TRESOR PUBLIC

Paradise Papers

Les paradis fiscaux : un problème systémique

Christian Chavagneux

Alternatives économiques /6.11.2017

Révélations après révélations, les paradis fiscaux apparaissent pour ce qu'ils sont : une infrastructure clé du capitalisme contemporain. C'est ce que viennent démontrer, encore une fois, les Paradise Papers, une nouvelle enquête réalisée par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ). Au-delà des riches et célèbres, la mondialisation ne pourrait pas fonctionner sans ces territoires, c'est ce que montre cette nouvelle exploration des circuits mondiaux d'opacité.

Une nouvelle enquête internationale

Face à la finance mondialisée, le journalisme d'investigation sait mettre ses ressources en commun (96 médias dans 67 pays mobilisés) pour nous fournir une nouvelle enquête sur les pratiques fiscales douteuses des particuliers et des entreprises. Cette fois, c'est par l'intermédiaire d'une analyse des comportements du cabinet d'experts Appleby, fournisseur international de services fiscaux depuis plus d'un siècle. S'y ajoutent des données issues d'un plus petit cabinet singapourien, Asiatic trust, ainsi que des registres confidentiels

d'immatriculation des sociétés dans une vingtaine de paradis fiscaux.

Symbole de l'opacité offerte à ses clients, les enquêteurs du journal *Le Monde* ont du mal à localiser le siège social du cabinet, perdu entre les Bermudes, Jersey et l'île de Man ! Les premiers éléments révélés de l'enquête mettent en évidence des comportements de dissimulation de nombreuses personnalités liées aux Présidents américains et russes, au Premier ministre canadien (et à d'anciens politiciens de ce pays) ainsi qu'à des dirigeants politiques dans de nombreux pays émergents (Brésil, Mexique, Inde, Indonésie...).

Symbole de l'opacité offerte à ses clients, le siège social du cabinet Appleby est perdu entre les Bermudes, Jersey et l'île de Man !

En attendant d'autres informations sur les entreprises : *Le Monde* promet des choses sur des multinationales françaises, l'ICIJ évoque de grandes banques (Barclays, Goldman Sachs, BNP Paribas) parmi les clients d'Appleby et met en avant les noms de Nike ou du trader de matières premières Glencore parmi les utilisateurs des compétences du cabinet. Ainsi que de la firme Apple, ce qui intéressera sûrement la Commission européenne dans

son combat contre l'optimisation fiscale agressive mise en œuvre par cette société. Le décryptage des 13,6 millions de documents récupérés ne nous apprend rien de nouveau sur le fonctionnement du monde des paradis fiscaux. Mais il permet, encore une fois, de confirmer trois résultats importants.

Un phénomène de grande ampleur

L'ampleur des informations recueillies, après celles des fuites précédentes, souligne que la production d'opacité s'effectue à une échelle industrielle. Les paradis fiscaux ne sont pas aux services d'une très petite minorité d'ultra-riches et d'une poignée de multinationales : une partie importante de la circulation internationale des capitaux passe par les paradis fiscaux.

Concernant les particuliers, les estimations du Tax Justice Network, la grande ONG internationale basée à Londres qui fédère l'ensemble des mouvements mondiaux qui s'occupent de ces sujets, indiquent un montant de 26 000 milliards de dollars détenus dans les paradis fiscaux quand d'autres estimations indiquent plutôt 10 000 à 12 000 milliards.

Des montants quoi qu'il en soit importants. Et des comportements qui vont bien au-delà des milliardaires. On a pu le constater avec l'affaire Swissleaks, les Panama Papers et les Paradise Papers. Parmi les clients, on retrouve des patrons de PME partant à la retraite, des cadres supérieurs de grandes multinationales, des petits commerçants, des professions libérales, des consultants... et même quelques évêques (un religieux mexicain

dans les Paradise Papers) qui ont trouvé la porte du paradis un peu plus rapidement ! Des personnes à revenus très élevés, mais pas forcément des milliardaires. Pour quel coût ?

Les montants situés dans les paradis fiscaux et les recettes fiscales perdues sont très importants

Les estimations sont par nature subjectives. *Le Monde* cite celle de l'économiste français Gabriel Zucman : 350 milliards de recettes fiscales perdues dans le monde chaque année (120 milliards dans l'Union européenne, 20 milliards en France) du fait des pratiques des particuliers et des entreprises. L'universitaire, à juste titre soucieux de ne pas en rajouter, indique souvent que ses estimations sont prudentes et correspondent plutôt à une fourchette basse.

L'OCDE a fourni une estimation en octobre 2015 des pertes de recettes d'impôt sur les sociétés dans le monde, soit entre 100 et 240 milliards de dollars (entre 4 et 10 % du total). Mais Pascal Saint-Amans, le négociateur en chef sur ces sujets, soulignait « *un choix d'hypothèses très conservatrices* », une estimation officieuse de l'institution indiquant quelques mois auparavant un montant plus proche de 500 à 600 milliards, un quart de l'impôt sur les sociétés. Une étude récente des Nations unies est venue confirmer cet ordre de grandeur de l'ordre de 500 milliards de dollars, rien que pour les entreprises.

Une infrastructure clé de la mondialisation

Surtout, toutes les données convergent pour souligner combien les paradis fiscaux se trouvent au cœur des stratégies des firmes. En attendant les révélations à venir, on peut rappeler par exemple que les trois premiers pays de destination du stock des investissements à l'étranger des multinationales américaines sont les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Luxembourg.

Les paradis fiscaux multiplient les transactions fictives entre multinationales et entre leurs propres filiales. Un tiers des profits internationaux des banques françaises sont logés dans les paradis fiscaux. Et, selon les données de la Banque de France, une fois enlevées les transactions fictives liées aux paradis fiscaux, le stock des investissements étrangers en France est inférieur d'un tiers aux données habituellement commentées, tandis que le stock des investissements à l'étranger des entreprises françaises est inférieur d'un quart.

Les paradis fiscaux multiplient les transactions fictives entre multinationales et entre leurs propres filiales, ce qui a trois conséquences : ils contribuent à une surestimation de la mondialisation ; ils dressent une géographie erronée des flux d'investissements étrangers ; ils servent à contourner les lois (fiscales et réglementaires).

Le rôle clé des intermédiaires

Après Mossack Fonseca, un autre cabinet d'avocats se retrouve au cœur des nouvelles révélations. Sans ces intermédiaires entre clients et paradis

fiscaux, ces derniers ne pourraient pas fonctionner.

Ces intermédiaires servent en effet à trois choses : faire disparaître l'argent, ne pas être pris, faire fructifier l'argent. Pour le faire disparaître, ils réunissent pour leurs clients les compétences de comptables, de financiers, de fiscalistes. Pour ne pas être pris, ils multiplient les couches d'opacité, d'où leur présence dans un grand nombre de paradis fiscaux. Enfin, l'argent «dissimulé» dans les paradis fiscaux n'y est pas : il est investi sur les grands marchés financiers internationaux pour qu'il puisse rapporter.

Ces intermédiaires servent en effet à trois choses : faire disparaître l'argent, ne pas être pris, faire fructifier l'argent

Prenons l'exemple d'Apple. Bloomberg estime qu'entre 2012 et 2016, le gouvernement des Etats-Unis a versé 600 millions d'intérêts à Apple dont 22 % du matelas financier offshore est placé en titres de dette publique américaine. L'agence d'information américaine a également mis au jour le fait qu'avec 58 % de son trésor de guerre placé dans les obligations d'entreprises, Blaeburn Capital, la filiale financière de la société, est aujourd'hui le premier investisseur obligataire mondial !

On comprend bien à travers ce cas que lorsque l'on dit que l'argent est caché dans les paradis fiscaux, c'est que celui-ci y est officiellement enregistré mais il n'y reste pas : il est placé sur les grands marchés de dette publique et privé internationaux, grâce aux services rendus par les experts du droit et du chiffre.

Apple est le premier investisseur obligataire mondial !

Ces pratiques sont-elles légales ? Elles peuvent l'être. Mais si ces intermédiaires sont devenus des spécialistes de l'opacité, et si leurs clients paient pour leur service, c'est bien pour dissimuler des revenus et échapper à des contraintes fiscales et réglementaires.

Bien souvent, la légalité des dispositifs n'a pas été testée devant un tribunal. La Commission européenne a montré dans plusieurs cas – Apple, Amazon, etc. – qu'ils ne l'étaient pas au regard des traités européens. Dirigeant une commission d'enquête sur le sujet, la députée britannique Margaret Hodge indiquait en 2013 que PricewaterhouseCoopers propose ses produits d'optimisation fiscale dès qu'ils ont 25 % de chances d'être acceptés par le fisc en cas de contrôle ou, dit dans l'autre sens, alors qu'il reste 75 % de chances qu'ils soient déclarés non respectueux de la loi !

Les paradis fiscaux ne sont pas la face d'ombre, ni l'envers de la mondialisation. Ils en sont une partie intégrante. Au service des inégalités – entre particuliers et entre entreprises – et des comportements élitaires anti-démocratiques : il faut dénoncer leurs pratiques sans relâche. Et suivre la suite des Paradise Papers.

TRESOR PUBLIC

La gouvernance fiscale, un enjeu stratégique pour les entreprises

Nathalie CORDIER-DELTOUR, avocate associée, Fidal

François WARCOLLIER, responsable de mission, Fidal

Charlotte DELSOL, avocate, Fidal

Revue de droit fiscal - 13 Juillet 2017

1 - Les réglementations en matière de gouvernance se sont multipliées dans les années 2000 en répercussion aux scandales financiers (affaire Enron, affaire Worldcom) et à la crise financière de 2008. Ainsi, les initiatives locales ont abondé, de SOX 404 aux États-Unis en passant par la loi de sécurité financière en France ou le Code Tabaksblat aux Pays-Bas.

Le thème de la gouvernance trouve aujourd'hui un écho grandissant en fiscalité. La gouvernance fiscale, que l'on peut définir comme la "gouvernance d'entreprise appliquée à la fiscalité", intéresse non seulement les administrations fiscales, qui y voient un moyen de concentrer les contrôles fiscaux sur certains contribuables « à risques » et ainsi mieux gérer leurs ressources, mais également les entreprises multinationales, qui par ce biais bénéficient d'une plus grande sécurité juridique et peuvent mieux gérer leurs enjeux financiers et réputationnels.

Ce thème s'inscrit en outre dans un cadre plus large, celui de la « responsabilité sociale des

entreprises » (RSE). D'abord liée aux questions sociales et environnementales, la notion de RSE tend à intégrer de façon croissante les volets finance et fiscalité.

Nous nous limiterons toutefois, dans le cadre de cette étude, au seul sujet, déjà vaste, de la gouvernance fiscale.

2 - Développée dans certains États comme l'Australie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni dans les années 1990-2000 sous différentes formes, puis consolidée par l'OCDE, dès la fin des années 2000, la gouvernance fiscale s'implante peu à peu dans le paysage juridique et fiscal des entreprises. Elle procède d'abord d'une évolution de la relation entre l'administration fiscale et le contribuable dans certains États vers un modèle fondé sur la coopération volontaire (coopérative compliance).

La notion de cadre de gouvernance fiscale (tax control Framework), héritée des travaux de l'OCDE et des États précurseurs en matière de gouvernance fiscale, concrétise la coopération volontaire en définissant les règles et processus à suivre pour parvenir à une meilleure gestion des risques fiscaux

au sein de l'entreprise et à un respect optimal des normes et formalités fiscales. Le rapport de l'OCDE de mai 2016 sur la coopération volontaire développe ainsi différents blocs qui formalisent le cadre de gouvernance fiscale, outil pour les administrations fiscales qui souhaitent mettre en place ce type de coopération volontaire.

De nombreux États reprennent aujourd'hui tout ou partie des principes développés par l'OCDE (Australie, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Allemagne, etc.). Pour les entreprises multinationales françaises, la gouvernance fiscale devient un enjeu stratégique majeur en raison de la nécessité de se conformer aux cadres locaux dans leurs pays d'implantations mais également parce qu'elles souhaitent maîtriser au mieux leurs risques fiscaux, financiers et réputationnels.

1. L'évolution progressive de la relation entre l'administration fiscale et le contribuable

3 - L'évolution progressive de la relation entre l'administration fiscale et le contribuable que l'on observe dans certains États dès les années 2000 (Australie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc.) procède avant tout d'un constat, fondé sur l'inefficacité de la relation traditionnelle « verticale » entre l'administration fiscale et le contribuable.

Cette relation verticale, qui se caractérise par l'évaluation et le contrôle a posteriori de l'information - limitée - fournie par le contribuable, ne permet pas aux administrations fiscales de faire face aux

défis croissants de la mondialisation et de la numérisation des économies, ainsi qu'aux techniques toujours plus sophistiquées d'optimisation fiscale des entreprises multinationales.

Le volume et la qualité de l'information dont dispose l'administration fiscale pour évaluer la situation du contribuable est en effet au cœur de son action. Or, du fait de ces évolutions, cette information échappe souvent à l'administration fiscale, à moins qu'elle ne mette énormément de ressources et d'efforts pour reconstituer les tenants et aboutissants des opérations des contribuables.

On remarquera que ce sont ces mêmes enjeux qui motivent la mise en place, dans le cadre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de l'OCDE, de cadres de divulgation d'informations (not. actions 12 et 13 du projet BEPS, qui viennent compléter les mécanismes d'échanges d'informations existants (Common Reporting Standard, échange d'information sur demande, etc.)).

La communication d'informations en amont par le contribuable permet plus de transparence et facilite le travail de l'administration fiscale. Il s'agit toutefois d'une communication d'informations ciblées, et donc parcellaire. En outre, ce sont des obligations supplémentaires à la charge du contribuable sans contrepartie aucune pour ce dernier.

La relation verticale pêche également par son manque de fiabilité pour le contribuable. L'administration fiscale intervenant après les faits, la remise en cause d'une opération ou d'une

transaction se traduit par un réajustement des bases imposables du contribuable sans que celui-ci puisse modifier rétroactivement son comportement pour le rendre conforme aux normes fiscales.

Le système de rescrits fiscaux tout comme les procédures d'accords préalables en matière de prix de transfert visent à compenser ces lacunes sans toutefois parvenir tout à fait à donner une meilleure sécurité juridique globale pour le contribuable, ces procédures ciblant uniquement des transactions ou opérations particulières et concernant en général le seul impôt sur les sociétés.

L'évolution de la relation entre l'administration fiscale et le contribuable contient également une dimension culturelle. Elle fut permise par la capacité de certains États à mettre en place une relation basée sur la confiance avec le contribuable. Cela a impliqué pour ces États de sortir d'une approche antagoniste vis-à-vis du contribuable (adversarial approach) et donc de considérer le contribuable comme un client (client approach) plutôt que comme un adversaire 8.

Sur ces bases, on assiste au passage, à la fin des années 2000, dans plusieurs États (Australie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume- Uni, etc.), à la construction d'une relation « horizontale » avec le contribuable, fondée sur la coopération volontaire (coopérative compliance). Ce modèle repose sur la transparence et la communication d'un grand nombre d'informations sur sa situation fiscale par

le contribuable. Il suppose une confiance mutuelle entre le contribuable et l'administration fiscale, confiance qui n'est pas absolue puisque les mécanismes propres à la relation verticale (contrôle des déclarations, vérification de comptabilité) subsistent. La coopération volontaire permet à l'administration fiscale de mieux gérer ses ressources et fournit au contribuable une plus grande sécurité juridique par rapport à sa situation fiscale et à ses transactions.

4 - La tendance vers une plus grande coopération entre administrations fiscales et contribuables s'est développée dans les années 2000 dans plusieurs États qui ont, sans aucune concertation, posé les bases d'une gouvernance fiscale aujourd'hui omniprésente. A noter que ces modèles connurent des évolutions récentes conformes aux grandes tendances synthétisées par les travaux de l'OCDE qui feront l'objet de développements ci-dessous. Nous étudions ci-après la naissance de trois modèles distincts de coopération volontaire.

A. - Australie

5 - Comme dans beaucoup d'États, le modèle australien a débuté avec un programme pilote lancé en 2006 et géré par l'administration fiscale australienne impliquant un certain nombre de contribuables ciblés provenant de différents secteurs d'activité, dont la relation avec l'administration fiscale a été définie en amont selon deux principes :

- le contribuable doit avoir un solide processus de gestion interne des risques ;
- le contribuable doit dévoiler en amont et de façon continue son exposition aux risques fiscaux.

En échange, l'administration fiscale opère un contrôle continu des risques du contribuable basé sur un dialogue constant avec le contribuable. Une revue annuelle permet de définir le plan d'action pour le futur. Ce système aboutit à une catégorisation des contribuables selon leur degré de risque. Les contribuables présentant un faible risque sont peu contrôlés. Les contribuables présentant un risque élevé font l'objet de contrôles réguliers.

L'administration fiscale australienne a progressivement perfectionné son système de coopération volontaire. Il reste toutefois fondé sur un principe d'auto-évaluation (self-assessment) du contribuable supervisé par l'administration fiscale.

B. - Pays-Bas

6 - Le modèle néerlandais a été introduit en 2005 sous la forme d'une supervision horizontale (horizontal monitoring). Ce modèle repose sur la volonté du contribuable de travailler en étroite coopération avec l'administration fiscale néerlandaise et sur la mise en place en interne d'un cadre de gouvernance fiscale (le terme tax contrai Framework, que l'on retrouve par la suite dans le cadre des travaux de l'OCDE, est d'ailleurs apparu dans le vocabulaire néerlandais dès

2006).

Une fois la situation du contribuable analysée et la solidité de son cadre de gouvernance vérifiée, l'administration fiscale néerlandaise signe un accord avec le contribuable. Cet accord, qui n'a pas de valeur juridique obligatoire, fixe la relation entre l'administration fiscale et le contribuable. Ce dernier se voit attribuer un interlocuteur dédié au sein de l'administration fiscale. Cela permet au contribuable de connaître son exposition aux risques fiscaux en temps réel et en continu.

C. - Grande-Bretagne

7 - La coopération volontaire en Grande-Bretagne prend une forme composite. Elle est constituée de plusieurs éléments, qui pris ensemble, traduisent un modèle de relation particulier avec le contribuable :

- assignation, au sein de l'administration fiscale britannique, d'un gestionnaire de la relation client avec certains gros contribuables (Customer Relationship Manager) ;

- programme pour les entreprises présentant un risque élevé (High Risk Corporate Programme) ayant pour objectifs de résoudre les litiges des grandes entreprises en matière de fiscalité, de réduire les risques pour le futur et d'améliorer la relation entre l'administration fiscale britannique et les grandes entreprises ;

- loi relative au Senior Accounting Officer (SAO) : introduite en 2009, la loi SAO

prévoit la responsabilité personnelle d'un individu désigné à cet effet dans l'entreprise, qui doit certifier que les processus en place sont adéquats pour la déclaration des impôts dus par l'entreprise.

D. - Bilan

8 - Les approches de la coopération volontaire décrites ci-dessus ont été choisies à dessein pour leurs différences. Elles présentent toutefois certains traits communs qui forment les composantes de la coopération volontaire.

Dans la plupart des cas, la coopération volontaire élaborée dans ces pays ne se fonde pas sur un cadre légal strict. Elle repose sur un accord avec le contribuable ou sur des lignes directrices ou orientations générales fournies par l'administration fiscale. Elle procède avant tout d'une relation basée sur la confiance et la transparence entre le contribuable et l'administration fiscale. Il s'agit aussi d'une relation réciproque, d'un côté, le contribuable met « cartes sur table » en fournissant un nombre important d'informations sur ses opérations, de l'autre côté, l'administration fiscale accepte d'évaluer ouvertement la situation du contribuable et de réduire ses contrôles fiscaux si le contribuable ne présente pas de risque particulier.

L'OCDE a capitalisé sur cette évolution, en s'inspirant plus particulièrement du modèle australien et du modèle néerlandais. En formalisant la notion de coopération volontaire, l'OCDE a donné

corps à la gouvernance fiscale telle qu'elle existe aujourd'hui. De nombreux États ont depuis repris tout ou partie de ces éléments de gouvernance fiscale.

3. L'OCDE et la structuration de la gouvernance fiscale

9 - L'OCDE a progressivement défini et formalisé la notion de gouvernance fiscale en s'inspirant des cadres développés en matière de coopération volontaire dans certains États, notamment l'Australie et les Pays-Bas.

Dès 2008, dans un rapport sur le rôle des intermédiaires en fiscalité, l'OCDE a affirmé la nécessité de fonder la relation entre l'administration fiscale et le contribuable sur la coopération et la confiance. La formule « relation améliorée » (enhanced relationship) fait son apparition. En 2013, la France a ainsi mis en place un modèle baptisé « relation de confiance » entre la DGFIP et une poignée d'entreprises volontaires visant à accompagner en amont ces entreprises dans leurs processus déclaratifs. Cette initiative, qui devait constituer un « contrat entre [ces] deux parties » (l'entreprise devant « travailler à livres ouverts » pour en contrepartie obtenir rapidement une prise de position de l'Administration qui puisse véritablement la sécuriser durablement) n'a pas rencontré le succès escompté. La France doit donc encore trouver le modèle approprié de relation entre l'administration fiscale et ses grandes entreprises.

10 - En 2013, dans un rapport basé sur des enquêtes auprès de 21 pays membres du bureau de l'OCDE et des consultations avec les acteurs du marché, l'OCDE remplace la formule *enhanced relationship* par le terme *cooperative compliance* et précise son approche de la coopération volontaire. Celle-ci reprend la démarche fondée sur la transparence et la communication d'informations par le contribuable, démarche que sous-tend un cadre de gouvernance fiscale (Tax Contrai Framework) dont les six composantes ont été définies par l'OCDE dans une publication de mai 2016. Ces six composantes sont les suivantes :

- le cadre de gouvernance fiscale passe d'abord par une stratégie fiscale clairement définie et documentée établie sous la responsabilité des organes exécutifs ;

- ce cadre doit être appliqué dans tous les aspects de la vie de l'entreprise, ce qui comprend la gestion opérationnelle quotidienne ;

- les responsabilités au sein de l'entreprise doivent être clairement réparties et la responsabilité du département fiscal reconnue et soutenue par des moyens appropriés ;

- un système de règles et de suivi doit être mis en place pour garantir le respect des normes fiscales existantes et l'identification des risques de non-conformité ; ce processus doit être documenté de façon complète et adéquate, et des ressources doivent y être attribuées ;

- le respect des normes et procédures doit être vérifié et contrôlé régulièrement ;

- enfin, l'assurance doit être donnée aux parties prenantes, y compris l'administration fiscale, que les contrôles instaurés couvrent efficacement les risques fiscaux.

11- L'OCDE a fait aujourd'hui de la gouvernance fiscale un de ses thèmes majeurs. Ainsi, dans le rapport OCDE/FMI du 1^{er} mars 2017 sur la sécurité fiscale, l'accent a été mis sur les programmes de coopération volontaire comme vecteurs de sécurité juridique pour les acteurs économiques.

Le projet BEPS, qui engendre une plus grande transparence et une meilleure coordination entre administrations fiscales, complexifie également l'environnement fiscal des entreprises multinationales. Il rend ainsi plus que jamais nécessaire, selon l'OCDE, l'adoption de cadres de gouvernance fiscale par les administrations et les contribuables.

De nombreux États introduisent aujourd'hui des éléments de gouvernance fiscale dans leur législation.

4. L'introduction croissante d'éléments de gouvernance fiscale dans les États

12- L'Australie, pays pionnier dans la mise en place d'une coopération volontaire entre l'administration fiscale et le contribuable, a mis à jour ses lignes directrices en janvier 2017. Ces lignes directrices posent des principes clairs de responsabilité et de gestion du risque au

niveau des organes de direction et au niveau des organes opérationnels tels que la mise en place d'un cadre de gouvernance fiscale, la répartition précise des rôles et fonctions, l'identification des opérations significatives, etc. Le modèle australien, dont s'est inspiré l'OCDE, reprend largement les principes posés par l'OCDE dans son rapport de mai 2016.

13 - Le Royaume-Uni a récemment introduit une obligation pour les entités situées au Royaume-Uni dont le chiffre d'affaires est supérieur à 200 millions de livres sterling ou dont l'actif brut est supérieur à 2 milliards de livres sterling de publier chaque année leur stratégie fiscale. En présence de groupes de sociétés, ces seuils s'appliquent au niveau du groupe. En outre, les sociétés qui rentrent dans le champ des obligations en matière de déclarations pays par pays, c'est-à-dire les sociétés dont le chiffre d'affaires global est supérieur à 750 millions d'euros, sont visées par cette obligation de publication. Les filiales ou établissements stables britanniques de sociétés étrangères sont également concernées.

La première publication aura lieu en 2017 pour les exercices ouverts à compter du 15 septembre 2016. Si les pénalités applicables en cas de manquement à l'obligation de publication sont assez peu significatives ¹⁹, la portée du dispositif n'est pas seulement symbolique. En effet, le défaut de publication ou la négligence dans la définition de sa stratégie ne manquera pas d'attirer l'attention de

l'administration fiscale britannique et pourrait déboucher sur un contrôle.

14 - L'Allemagne poursuit également de tels objectifs, par le biais de la mise en place d'un Tax Compliance Management System. Ce cadre de gouvernance fiscale fait écho à la volonté du ministre allemand des Finances, et fit l'objet de recommandations en relation avec la conformité fiscale de la part du comité des experts comptables ²⁰. L'idée sous-jacente est de vérifier au sein des organisations si la prise en compte de la fiscalité est cohérente à un niveau global, ceci afin de permettre ou non d'écarter des présomptions de responsabilité pesant sur les représentants légaux

15 - L'Espagne a également adopté en 2015 des éléments de gouvernance fiscale, plus spécifiquement en matière de responsabilité au sein des sociétés cotées. La législation espagnole prévoit désormais que le Conseil d'administration des sociétés cotées doit nécessairement définir la stratégie fiscale ainsi que la politique de contrôle et de gestion des risques, y compris fiscaux, de la société. De son côté, la Commission des risques doit superviser l'efficacité du contrôle interne de la société et des systèmes de gestion des risques, y compris les risques fiscaux.

16 - L'Italie a introduit récemment un régime de coopération volontaire global, impliquant notamment l'instauration d'un cadre de gouvernance fiscale ainsi qu'une relation de transparence et de confiance avec l'administration fiscale italienne. Ce

régime a toutefois une portée limitée, dans la mesure où il ne concerne que les très gros contribuables résidents ou non-résidents -dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 milliards d'euros (1 milliard d'euros si les sociétés ont participé au programme pilote de 2013).

Contrairement à ce que l'on pourrait penser intuitivement, et l'exemple français de la « relation de confiance » n'est pas vraiment représentatif à cet égard, les entreprises multinationales sont séduites par le modèle de coopération volontaire, du moins lorsqu'il est insti- tué dans sa globalité. Ce modèle leur confère en effet une plus grande sécurité par rapport à leur situation fiscale et à leurs opérations et donc, in fine, leur permet de réduire leurs coûts et de mieux gérer leur risque réputationnel.

En tout état de cause, la gouvernance fiscale devient, en raison de son expansion, un enjeu incontournable pour l'ensemble des entre- prises multinationales, y compris Françaises, en raison de la nécessité de se conformer aux cadres locaux existant dans leurs différents pays d'implantation.

Conclusion

17 - La généralisation du modèle de coopération volontaire peut amener à penser que la France adoptera à court ou à moyen terme tout ou partie des aspects de gouvernance fiscale proposés par l'OCDE. Les initiatives prises dans les différents pays montrent que la responsabilité individuelle des dirigeants est un point de sensibilisation très fort dans la mise en place d'un tel système. De

même, les obligations de divulgation d'informations sont un relais efficace qui entretient la proactivité des contribuables.

La mise en place d'un cadre de gouvernance fiscale présente une certaine complexité en ce qu'il conduit à exiger des acteurs économiques une maîtrise des processus, qu'ils soient humains, informa- tiques ou techniques. Il constitue toutefois un outil permettant un degré de lecture et de sécurité incomparable pour les contribuables et les administrations fiscales. Reste à savoir si l'administration fiscale française se saisira de cette opportunité pour mettre en place des standards de gouvernance normalisés permettant de faire face aux problématiques internationales et aux défis de l'ère numérique.

Comment imposer l'activité des particuliers sur internet ?

Olivier SIVIEUDE : Ancien chef du service du contrôle fiscal à la DGFIP

Gestion Finances Publiques/ Numéro 3- Mai-Juin 2017

Un grand nombre de particuliers vendent des biens ou proposent des services via internet. Il s'agit de ventes de biens usagés et parfois de biens neufs ou de services de toutes sortes : locations de logements, transports de personnes, fournitures de repas, cours particuliers, travaux de bricolage ou de jardinage, baby-sitting, etc.

Ces activités s'exercent le plus souvent par l'intermédiaire de sites spécialisés qui permettent aux particuliers de trouver des clients.

C'est aujourd'hui, pour beaucoup de personnes, une source substantielle de revenus. C'est par ailleurs une activité salubre sur le plan économique. Les sites spécialisés créent des emplois. L'offre de services des particuliers via internet complète l'offre de services des professionnels et peut lui faire une saine concurrence. Ainsi, par exemple, le développement des locations de logements meublés contribue-t-il favorablement au tourisme. L'apparition d'un mode de transport alternatif aux taxis pousse à l'amélioration du service. D'une façon générale cette nouvelle économie crée une alternative au commerce traditionnel qui est favorable au consommateur.

Mais, encore faut-il que cette concurrence soit loyale. Qu'elle ne s'affranchisse pas des règles. En particulier que cette nouvelle activité soit fiscalisée comme le sont les activités traditionnelles. Ce point est fondamental. " Il s'agit d'éviter des pertes de recettes fiscales pour l'État mais aussi de ne pas mettre à mal de façon déloyale le commerce traditionnel et

de ne pas pousser certains de ses opérateurs à frauder ou à refuser l'impôt.

Mais, faire en sorte que cette nouvelle activité soit effectivement fiscalisée est plus facile à dire qu'à faire pour les raisons suivantes:

La multiplicité des opérateurs: les sites d'e-commerce sont très nombreux et il s'en crée sans cesse de nouveaux. Le nombre de particuliers qui utilisent ces sites pour vendre ou offrir des services est considérable. Le repérage d'une activité rémunérée exercée via internet n'est donc pas aisé d'autant que certains sites sont établis au-delà de nos frontières et que les particuliers peuvent utiliser plusieurs sites à la fois où dissimuler leur identité.

La diversité des opérateurs: pour certains particuliers l'activité exercée via internet constitue leur seule source de revenu. Pour d'autres il s'agit d'une activité d'appoint. Certains s'inscrivent même dans une logique de troc ou d'échanges de services sans chercher à réaliser un gain financier. Le terme « d'économie collaborative » est d'ailleurs souvent utilisé pour désigner les activités réalisées par les particuliers via internet. Mais, il recouvre des situations très diverses. Entre ceux qui exercent une activité professionnelle parfaitement lucrative, et c'est leur droit, et ceux qui de façon ponctuelle rendent un service en demandant une simple participation aux frais, l'écart est grand. Définir un régime fiscal pour cet ensemble hétéroclite n'est donc pas chose facile.

Les caractéristiques des opérateurs: il s'agit de particuliers qui pour la plupart ne bénéficient

pas d'un expert-comptable ou d'un conseiller comme c'est le cas pour une activité professionnelle traditionnelle. Ils doivent chercher eux-mêmes l'information sur le régime fiscal qui leur est applicable et procéder eux-mêmes aux démarches déclaratives nécessaires. Il faut donc prévoir un mode d'information adapté et un dispositif déclaratif non complexe si on veut que la fiscalité applicable soit réellement appliquée!

Le défi est donc de taille et les enjeux substantiels. Mais plusieurs mesures ont été prises ces deux dernières années pour progresser sur ce sujet majeur. Elles permettent aujourd'hui d'apporter des réponses aux deux questions principales qui se posent: les règles fiscales sont-elles adaptées et accessibles et le contrôle de leur bonne application est-il possible?

1. Les règles fiscales applicables sont-elles adaptées et accessibles ?

1.1. La question des modalités d'imposition et de déclaration

Le dispositif idéal serait le suivant: un régime fiscal qui ne crée pas de concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises traditionnelles mais qui ne décourage pas les initiatives et ne pousse pas les opérateurs à ne pas déclarer les gains réalisés.

Dans cet esprit, la Commission des finances du Sénat, dans un rapport du 17 septembre 2015, intitulé « proposition pour une fiscalité simple, juste et efficace », a proposé d'instituer une franchise unique de 5 000 € par an pour l'ensemble de l'économie collaborative. Les revenus inférieurs à 5 000 € par an ne seraient pas imposables. Les revenus supérieurs à ce seuil seraient imposés dans les conditions de droit de commun au-delà de ce seuil.

Mais cette proposition n'a pas été retenue notamment parce qu'elle pose un problème de rupture d'égalité devant l'impôt. Comment justifier que la même activité soit exonérée si elle est exercée via internet ou taxée si elle est effectuée selon un mode traditionnel?

Elle posait également un problème d'équité. Comment expliquer qu'une activité exercée via internet ne soit pas imposable jusqu'à 5000 € de revenus alors que tous les autres revenus accessoires perçus par les particuliers (honoraires, commissions, droits d'auteur, courtages, loyers, activités commerciales annexes, etc.) sont imposables au premier euro?

Les revenus réalisés par des particuliers via internet sont donc, en application de l'article 12 du code général des impôts, imposables selon les règles de droit commun. Cela signifie qu'ils sont en principe imposables dès le premier euro. Cette solution qui consiste à ne pas traiter les revenus perçus via internet selon un mode plus favorable que les autres formes de revenus est celle qui a été retenue dans quasiment tous les États comparables au nôtre.

Pour autant quelques dispositions empreintes de pragmatisme, préexistantes ou nouvelles, permettent d'exonérer certaines activités occasionnelles réalisées par internet. De même, on va voir que les contraintes qui pèsent sur les personnes qui réalisent des activités de faible montant sont assez légères, les obligations déclaratives déjà applicables dans notre système fiscal étant très simplifiées.

En principe, les revenus retirés d'une vente ou d'un service effectué par un particulier, même à titre occasionnel, sont imposables au premier euro. Toutefois quelques mesures qui s'appliquent aux opérations réalisées par internet ou non, permettent d'atténuer dans certains cas ce principe:

- Les locations saisonnières d'une ou plusieurs pièces de sa résidence principale qui n'excèdent pas 760 € par an sont exonérées (CGI, article 35 bis). Rien n'est alors à déclarer.
- Les ventes de biens utilisés précédemment pour un usage personnel (poussettes, disques, téléviseur, etc.) ne sont pas imposables si elles ne dépassent pas 5 000

€ (montant qui peut être dépassé pour l'électroménager, les meubles et les automobiles). Les ventes de métaux précieux et d'objets d'art, sauf pour ces derniers si elles ne dépassent pas 5000 €, sont soumises quant à elles à la taxe forfaitaire sur les objets précieux.

- Certains services rendus avec un partage des frais peuvent être exonérés. En effet, le 30 août 2016, l'administration fiscale a publié au BOFIP une instruction qui permet d'exonérer les revenus tirés du partage de frais dans le cadre du covoiturage, des sorties de plaisance en mer et de l'organisation de repas (ou « Co-cooking ») qu'ils soient réalisées ou non par l'intermédiaire de plateformes internet.

Pour les sorties de plaisance en mer avec d'autres particuliers, il faut que la somme demandée à chaque participant corresponde à une participation aux seuls frais directement occasionnés par l'expédition (carburant, nourriture, amarrage, etc.).

Pour le « Co-cooking », les revenus sont exonérés s'ils correspondent à l'organisation d'un repas par un particulier dont il partage les seuls frais de nourriture et de boissons à l'exclusion de toute autre rémunération.

Quant au covoiturage, les sommes perçues n'ont pas à être déclarées si chacune des trois conditions suivantes sont remplies (le BOFIP donne un exemple chiffré très pédagogique) :

- je pratique le covoiturage dans le cadre d'un déplacement que j'effectue pour mon propre compte;
- le tarif complet n'excède pas le barème kilométrique. Il est divisé par le nombre de voyageurs;
- je garde à ma charge une quote-part de frais de carburant et de péage occasionnés par ce déplacement.

Hormis dans les cas exposés ci-dessus, les revenus perçus à raison d'activités effectuées via internet doivent être intégralement déclarés.

Le régime déclaratif des personnes physiques qui exercent une activité individuelle

n'excédant pas une certaine limite de revenus est de fait très allégé.

Ces personnes peuvent en effet bénéficier du régime dit « micro BIC » ou du régime dit « micro BNC » qui sont bien adaptés aux activités occasionnelles.

Le régime du micro BIC est défini par l'article 50-0,1 du CGI! Pour en bénéficier il faut que les recettes annuelles soient inférieures à 82200 € pour les ventes ou à 329000 € pour les prestations de services à caractère commercial (transport de passagers, locations meublées, locations de matériels, travaux de jardinage, de bricolage, coiffure à domicile, garde d'animaux, etc.). Dans les deux cas le particulier n'a pas de TVA à payer et il porte directement ses recettes sur la déclaration complémentaire d'impôt sur le revenu n° 2042 C pro. Pour les ventes, le particulier est imposable sur à l'impôt sur le revenu après un abattement pour frais automatique de 71 % et pour les prestations de services après un abattement automatique de 50 %. Ces abattements ne peuvent être inférieurs à 305 €. Si les recettes sont inférieures à 305 € aucun impôt n'est donc dû.

Quant au micro BNC défini à l'article 102 ter, 1 du CGI, il s'applique aux services non commerciaux c'est-à-dire aux services consistant en l'exercice d'une science ou d'un art (soutien scolaire, coaching sportif, cours de guitare, etc.), Pour en bénéficier, il faut que les recettes annuelles soient inférieures à 32900 €. Le particulier n'a alors pas de TVA à payer et il porte ses recettes sur la déclaration complémentaire d'impôt sur le revenu n° 2042 C pro. Il est imposable à l'impôt sur le revenu après un abattement pour frais automatique de 34 % avec un minimum de 305 €.

Au-delà de ces limites, les particuliers sont imposables obligatoirement selon le régime dit du « réel ». Ils doivent alors souscrire une déclaration professionnelle n° 2031-S-S0 et indiquer le montant de leurs recettes. Ils peuvent alors déduire le montant de leurs charges pour leur montant exact. Ils doivent

aussi déclarer et payer la TVA sur un imprimé n° 3517-S-S0. Il faut donc facturer la TVA mais on peut déduire la TVA payée sur les achats et les frais.

Enfin, l'opérateur qui a des revenus inférieurs aux limites des régimes micro peut opter pour le régime du réel. Cette option peut être intéressante lorsque des dépenses élevées ont été réalisées. Le « réel » permet en effet leur déduction. Mais attention car on peut passer du micro au réel mais l'inverse n'est pas possible.

Ce dispositif est très pragmatique puisque les règles fiscales s'appliquent sans qu'il soit nécessaire de distinguer si l'activité est exercée à titre professionnel ou non. Seul le niveau des recettes réalisées influe sur le régime d'imposition.

1.2. La question de l'information des personnes concernées

Un dossier très clair décrivant les obligations fiscales et sociales des « revenus tirés des plateformes en ligne ou d'activités non salariées : Que faut-il déclarer? Comment? » a été mis en ligne le 2 février 2017 sur le site de la DGFIP www.impôts.gouv.fr et sur le site de la sécurité sociale www.securite-sociale.fr.

En outre, pour les utilisateurs de plateformes en ligne, la loi a prévu à leur intention un dispositif d'information quasi systématique. Ce dispositif original est fixé par l'article 242 bis du CGI.

Ainsi, les plateformes de mises en relation par voie électronique, même si elles sont situées à l'étranger, ont désormais deux obligations:

Elles doivent à chaque transaction réalisée en France indiquer les liens hypertexte vers les sites de l'administration fiscale et les organismes sociaux.

Elles doivent adresser chaque année à leurs utilisateurs un document récapitulatif le montant brut des transactions dont elles ont connaissance et qu'ils ont perçu par leur intermédiaire au cours de l'année précédente. Ce document doit être adressé en janvier de

chaque année sauf pour 2017 pour laquelle le délai est fixé au 31 mars.

Un nouveau rapport du Sénat

Un groupe de travail de la Commission des finances du Sénat a présenté le 29 mars 2017 son rapport intitulé « La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité ». Il propose notamment un régime unique fiscal et social, une exonération générale au-dessous de 3 000 € de revenus et une déclaration automatique. Le respect de ces obligations doit faire l'objet chaque année avant le 15 mars d'un certificat délivré par un commissaire aux comptes ou un cabinet d'audit ou toute entité respectant une méthode d'audit assurant un examen impartial et exhaustif. Pour 2017 le délai est fixé au 15 mai. Le défaut de production du certificat est sanctionné par une amende de 10000:

Avec ce dispositif les opérateurs ne pourront pas prétendre qu'ils n'avaient pas connaissance de leurs obligations fiscales et sociales.

2. Le contrôle de la bonne application de ces règles est-il possible ?

L'activité réalisée par des particuliers via internet pose un problème nouveau en matière de contrôle fiscal compte tenu de ses caractéristiques : un très grand nombre d'opérateurs qui perçoivent majoritairement des revenus peu élevés avec un système de mise en relation avec le client « dématérialisé » beaucoup plus difficile à repérer que le commerce traditionnel.

Avec les méthodes classiques de contrôle, il faudrait que des agents de la DGFIP recensent, en scrutant les écrans d'ordinateurs, les opérations réalisées sur internet, qu'ils vérifient si les revenus perçus par les opérateurs ont été déclarés et dans la négative qu'ils procèdent à des rectifications. Ce serait un travail de fourni totalement disproportionné par rapport aux enjeux.

Fort de ce constat, la Commission des finances du Sénat a proposé, dans un rapport du 17

septembre 2015, un dispositif de TVA payée à la source. Concrètement lorsque l'acheteur paie en ligne, sa banque prélèverait automatiquement 20 % du montant, correspondant au taux normal de la TVA. Cette TVA serait reversée automatiquement sur un compte du Trésor.

L'objectif recherché est fort louable car destiné à assurer les rentrées de TVA sans qu'un contrôle trop coûteux soit nécessaire.

Mais cette solution pose de nombreuses questions: quid des revenus situés sous le seuil de la franchise de TVA, quid des opérations non soumises au taux de 20 %, quid de l'utilisation de plusieurs sites, quid si le paiement se fait hors la vue de la plateforme, quid des droits à déduction, quid des retours de marchandises et des remboursements, etc.

En tout état de cause, cette solution déroge sur de nombreux points à la directive qui fixe les règles de TVA au plan communautaire. Elle nécessiterait donc pour être mise en œuvre, voire pour être simplement expérimentée, un accord unanime des États.

C'est pourquoi par pragmatisme, deux mesures de nature différente ont été prises pour mettre en place un dispositif de détection rationnel et efficace de cette activité et en faciliter ainsi son contrôle.

2.1. La possibilité de détecter les opérateurs grâce à un droit de communication non nominatif

L'administration fiscale dispose depuis fort longtemps d'un droit de communication c'est-à-dire du droit d'interroger par écrit toute personne pour obtenir des informations utiles sur un contribuable (article L 81 et suivants du livre des procédures fiscales). Ce droit de communication s'exerce principalement avant un contrôle. Il permet de recueillir certains éléments en interrogeant par exemple la banque, les fournisseurs, les clients, etc.

Mais ce droit de communication est nominatif, c'est-à-dire que le renseignement demandé concerne une personne désignée dans la

demande. Il ne peut donc pas être utilisé dans les cas où l'administration souhaite obtenir des informations qui concernent plusieurs personnes dont elle ne connaît pas l'identité.

Or, s'agissant des opérateurs via internet, l'administration a besoin de connaître l'identité des personnes qui ont procédé à des opérations et, dans la mesure du possible, le montant des revenus qu'elles ont perçus.

Le droit de communication a donc fait l'objet d'une réforme législative majeure, entrée en vigueur après un décret en Conseil d'État (décret n° 2015-1091 du 28 août 2015) et avis de la CNIL, en septembre 2015. Désormais l'administration fiscale peut procéder à un droit de communication qui consiste à rechercher des informations concernant des personnes non préalablement identifiées. Il est par exemple possible de demander à un fournisseur la liste de ses clients, ou à l'inverse à un client la liste de ses fournisseurs.

Ce dispositif est particulièrement bien adapté pour la recherche d'activités non déclarées via internet. L'administration peut interroger les sites et leur demander de fournir la liste des personnes qui ont effectué des opérations et le montant des revenus perçus. Cette demande peut porter sur la période des 18 mois antérieurs. L'information est sollicitée et obtenue sous forme dématérialisée. Le refus de répondre est sanctionné par des amendes dissuasives. À partir des listes d'opérateurs ainsi obtenues, l'administration peut vérifier que ceux-ci ont bien déclaré leur activité.

La seule limite tient au fait que ce droit de communication ne peut pas être exercé auprès des sociétés et donc des plateformes en ligne qui n'ont pas un établissement stable en France.

Mais, il s'agit là d'un moyen de détection très efficace d'activités non déclarées et on peut penser que l'administration l'utilise pleinement.

2.2. Une étape d'ores et déjà programmée : le montant des revenus perçus par chaque opérateur sera fourni automatiquement à l'administration

L'idéal en termes d'efficacité pour une administration fiscale, est d'obtenir de façon automatique les informations dont elle a besoin comme c'est le cas par exemple pour les revenus déclarés par les tiers payant et qui sont ensuite portés directement sur les déclarations d'impôt sur le revenu des contribuables.

C'est une démarche analogue qui est suivie sur le plan international avec l'échange automatique d'informations qui sera mis en œuvre à partir de cette année. Chaque État signataire fournira aux autres de façon automatique les informations utiles sur les comptes bancaires et les comptes d'assurance-vie détenus par les ressortissants des États tiers.

Dans cette logique, l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2016 a institué une obligation déclarative à la charge des plateformes en ligne situées en France ou à l'étranger. Elles devront chaque année adresser à l'administration de façon automatique le montant du revenu brut perçu par chaque personne utilisatrice de la plateforme et la catégorie à laquelle se rattache ces revenus.

Cette déclaration vise à permettre à l'administration fiscale d'alimenter la déclaration pré remplie des contribuables et à calculer l'impôt dû en fonction des règles applicables à chaque catégorie de revenu.

Mais, pour laisser le temps nécessaire à la mise en place de ce dispositif qui sera précisé par décret, il ne s'appliquera qu'aux revenus perçus à compter du 1er janvier 2019.

La participation des plateformes a également été sollicitée pour la collecte de la taxe de séjour. La loi de finances pour 2015 a ainsi ouvert la possibilité de confier la collecte de la taxe de séjour, au profit des communes, aux

plateformes de réservation par internet pour le compte des propriétaires.

L'activité déployée par les particuliers via internet ne doit pas être une zone de non droit. " était donc notamment nécessaire de préciser les règles fiscales applicables et de veiller à ce qu'elles soient pragmatiques, justes et non créatrices de distorsions de concurrence. Il était également indispensable de donner à l'administration fiscale les moyens de vérifier que ces règles sont respectées sans que les moyens à mettre en œuvre pour cela soient disproportionnés au regard des enjeux. Aujourd'hui, il semble que ces objectifs soient atteints.

TRESOR PUBLIC

Commande publique et technologie blockchain : un avenir, mais quel avenir ?

Julien MORNOUX avocat à la Cour, Simmons & Simmons LLP

Revue du Gestionnaire Public n° 3/ août 2017

Le droit public et, plus particulièrement, le droit de la commande publique, serait-il techno et digitalo-compatible ? Tel semble être le constat résultant des réformes récentes du droit public, par la loi Lemaire ou par les ordonnances relatives aux marchés publics et aux contrats de concession. Les nouveautés apportées à ces matières juridiques témoignent de leur mutabilité et de leur adaptabilité aux évolutions de la société, en particulier dans les domaines de la technologie et du digital, que l'avènement de la technologie blockchain pourrait bouleverser.

Comme souvent dans ces domaines, leurs évolutions s'accompagnent de sigles et expressions issus de l'anglais, n'en déplaise aux défenseurs des clauses dites « Molière », en attendant une traduction satisfaisante. Pour les besoins de la présente étude, nous évoquerons ainsi la « blockchain », les « smart contracts », le « building information modeling », siglé « BIM » et traduit par « bâtiment et informations modélisés » ou encore l'« open-data ».

La blockchain (Littéralement, «chaîne de blocs», les blocs étant constitués de données et d'opérations encryptées), est née avec le Bitcoin, crypte-monnaie qui s'est développée depuis 2009 sur Internet. Définie en des termes généraux, elle « est une technologie de stockage et de transmission d'informations, transparente, sécurisée, et fonctionnant sans organe central de contrôle ». Il s'agit d'un grand registre numérique sur lequel sont inscrites toutes les opérations (transactions) entre les personnes d'un même réseau. C'est une technologie sans autorité de contrôle, sans tiers de confiance, permettant de faciliter une transaction, tout comme l'internet avait facilité la circulation de l'information.

Les *smart contracts* (littéralement, « contrats intelligents »), constituent l'un des éléments liés à l'utilisation d'une blockchain.

Ce sont des programmes informatiques qui s'exécutent automatiquement selon un mécanisme « si ». Puis alors : « si » le programme constate la réalisation d'une condition préprogrammée, « alors

» il exécute les termes du contrat (ex. paiement, transfert de propriété, etc.).

Ainsi définie, une blockchain peut avoir deux utilisations pratiques principales :

- un rôle passif, pour conserver une information et en assurer le suivi dans le temps ;
- un rôle actif, pour, notamment, réaliser une transaction (financière ou non) ou permettre à plusieurs tiers d'accéder à la blockchain et de la modifier, tout en garantissant une information précise, continue et authentique des autres utilisateurs de la même blockchain.

Les principaux intérêts de la blockchain sont :

- qu'elle peut améliorer la prestation de services. L'automatisation, l'immutabilité (des blocs de données composant la blockchain) et les rapports en temps quasi-réel autorisés par les smart contracts permettent de réduire drastiquement les processus gérés manuellement, en particulier dans les domaines où une preuve d'identification est requise;
- qu'elle est entièrement transparente, avec des données qui peuvent être consultées par un accès autorisé ou sans autorisation (selon la définition des droits d'accès, qui peut être adaptée comme on le verra ci-après et conduire à distinguer blockchain publique ou privée). Cette transparence, doublée d'une facilité d'accès (une connexion à internet suffit) permet une vision holistique des données

et de l'information concentrées sur une blockchain.

Si l'on identifie sans peine ce que ces caractéristiques pourraient apporter aux transactions financières ou immobilières, bien que les défis juridiques soient encore nombreux", il ne faut pas occulter l'intérêt qu'elles représentent pour l'action des personnes publiques où, précisément, l'accès aux données, la transparence et l'efficacité sont au centre des préoccupations.

Sur la base de ce constat, le Royaume-Uni a récemment attribué à la Société « CREDITS » un accord-cadre pour mettre en place sur la plateforme digitale officielle du Gouvernement britannique («Digital/ MarketPlace»), un service dédié exclusivement au secteur public et reposant sur la technologie Platform-as-a-Service (PaaS) basée sur la blockchain. Il permet aux organismes du secteur public de rechercher et d'acheter des services digitaux (logiciels, solutions de stockage en ligne, etc.) sur la Digita/MarketPlace. En France, la blockchain pourrait également trouver un terrain privilégié d'application dans un contexte fort de dématérialisation et de transparence des données relatives aux contrats de commande publique et d'utilisation accrue des procédés digitaux dans les marchés publics avec, en particulier, le BIM et l'approche collaborative qu'il permet .

1. Blockchain, open data, données d'intérêt général et données essentielles des marchés publics

L'ouverture au public de données, qu'il s'agisse de données «de référence» ou «d'intérêt général», liées à l'exploitation de services publics (A) ou encore des données « essentielles » des marchés publics et des concessions (B) pourrait être réalisée efficacement par le recours à la blockchain.

A. - Service public et données d'intérêt général

Mouvement de digitalisation. - Dans un contexte de fortes contraintes, notamment financières, la digitalisation de l'action des personnes publiques s'impose progressivement comme une solution mais également comme un défi.

Parmi les défis accompagnant ce mouvement général de digitalisation, certains ont déjà été abordés dans ces colonnes :

- l'acquisition et le développement de nouvelles compétences notamment celles de la maîtrise et de la valorisation des données ;

- le développement de services numériques performants ;

- la protection des données à caractère personnel collectées et conservées par les administrations.

Ainsi, la loi Lemaire du 7 octobre 2016 a ouvert un terrain d'application possible de la blockchain (de données) en créant un service public de mise à disposition des «

données de référence » et en promouvant l'ouverture des « données d'intérêt général».

L'article L. 321-4 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), créé par l'article 14 de la loi Lemaire, prévoit donc la mise à disposition des « données de référence » en tant que mission de service public relevant de l'État, à laquelle toutes les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 du CRPA⁷ doivent concourir.

Ces «données de références», listées à l'article R. 321-5 du Code des relations entre le public et l'administration, constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes, elles sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées (le cas échéant, chargées d'une mission de service public) autres que l'Administration qui les détient et présentent un haut niveau de qualité (CRPA, art. L. 321-4).

En parallèle, l'ordonnance relative aux contrats de concession a été modifiée par l'article 17 de la loi Lemaire qui consacre une nouvelle catégorie de données publiques, dites données « d'intérêt général ». Dans l'hypothèse d'un service public délégué, le concessionnaire doit fournir à l'autorité concédante les données et les bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public et qui sont indispensables à son exécution.

L'objectif de cette disposition est, comme elle le précise, de permettre à l'autorité concédante d' «extraire et exploiter librement tout ou partie de ces données et bases de données, notamment en vue de leur mise à disposition à titre gratuit à des fins de réutilisation à titre gratuit ou onéreux », étant précisé que, compte tenu du caractère sensible de ces données, le concessionnaire peut être exempté par l'autorité concédante de tout ou partie des obligations susvisées.

La collecte (par toutes les administrations concernées), le stockage puis la consultation ou la mise à disposition des données susvisées représente ainsi un système à « double entrée », basé sur la confiance dans l'intégrité et l'exhaustivité des données qu'il contient.

Intérêt de la blockchain : En ce sens, les opérations de stockage, d'archivage et de mise à disposition ou de consultation des données de référence et des données d'intérêt général pourraient sans doute être utilement enregistrées et conservées dans une blockchain dédiée, à l'image de ce qui a récemment été annoncé à Dubaï concernant la gestion des visas par l'Administration .

En dépit de cet intérêt évident, on ne peut que s'associer à ce constat que « si l'on voit émerger de plus en plus de projets de numérisation des documents administratifs, y compris en France, rares sont encore les projets qui indiquent vouloir archiver ces documents dans la

blockchain». Certes, une première réflexion consisterait, dans un tel projet, à trouver un intérêt limité à la blockchain car elle rejoint alors l'idée d'une base de données sécurisée, comme il en existe déjà (notamment via des solutions de stockage dans le cloud). Toutefois, la blockchain permettrait d'instaurer le dispositif à double entrée décrit ci-avant et basé sur la confiance, en lecture seule par le public et en écriture par les administrations concernées, le cas échéant, sous l'égide d'un service spécialisé, tel que la DINSIC.

Par ailleurs, cette technologie favoriserait la confiance du public dans l'intégrité des données stockées sur la blockchain par les administrations au moyen du concept, décrit par Laurent Leloup, de « blockchain des données». Il « permet d'embarquer dans tout fichier, de quasiment tout format, des preuves d'intégrité, clés publiques, signatures numériques, liens cryptographiques vers d'autres documents ou toutes autres métadonnées » librement accessibles pour l'utilisateur.

C'est précisément l'une des techniques d'ores et déjà développées par la start-up française Keeex, qui pourrait inspirer le secteur public.

Ainsi, s'agissant de « données d'intérêt général » résultant de l'exploitation d'un service public, la garantie de l'intégrité de ces données apportée par la blockchain serait, notamment pour la personne publique, un élément de valorisation important en cas de mise à

disposition à des fins de réutilisation à titre onéreux.

B. - Marchés publics, concessions et données essentielles

Notion. - L'article 107 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics " prévoit qu'au plus tard le 1^{er} octobre 2018, l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux « données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 euros HT ». L'objectif est de rendre accessibles « sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché public ».

Une disposition comparable existe en droit des concessions.

Le « profil d'acheteur » est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.

Deux arrêtés du 14 avril 2017 relatifs aux « données essentielles dans la commande publique » et « aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs » fixent, respectivement, les formats, normes et nomenclatures selon lesquels ces données (qu'ils listent précisément) doivent être publiées ainsi que les modalités de leur publication et les « fonctionnalités » devant être offertes

aux acheteurs et aux opérateurs économiques par les profils d'acheteurs.

De façon tout à fait singulière, les arrêtés précités semblent ouvrir la voie à une blockchain administrative en prévoyant, notamment, que les fonctionnalités qu'ils définissent ne font pas obstacle à ce que les profils d'acheteurs en proposent d'autres, mais surtout, qu'au-dessus du seuil de 25 000 € susvisé, les obligations pesant sur les collectivités peuvent être satisfaites par chaque collectivité individuellement, ou « par le moyen de solutions mutualisées ». L'un de ces arrêtés prévoit en outre l'obligation pour l'acheteur de déterminer une licence de réutilisation pour les données essentielles qu'il publie.

Intérêt de la blockchain. - Dans cette hypothèse, l'utilisation de la blockchain permettrait ainsi une alimentation « verticale » de la blockchain (schématiquement, chaque bloc pourrait correspondre à un profil d'acheteur) par plusieurs administrations de niveaux différents (État, Régions, Départements, Communes et regroupements) et, corrélativement, un accès « horizontal » et la mise à la disposition du public des données essentielles. Ce qui impliquerait sans doute une blockchain dite « permissioned », avec une gestion des droits (en écriture, en accès) qui permette de garantir à l'ensemble des utilisateurs:

- un accès et alimentation en données pour les administrations, avec la garantie que lorsqu'une donnée est

admise et validée sur la blockchain, elle ne sera pas altérée sans que l'ensemble des utilisateurs (y compris, le cas échéant, le public mais cela semble difficile en pratique) en soit averti;

- un accès « simple » pour le public, qui pourra ainsi consulter l'ensemble des données collectées et mises à disposition par les administrations.

2. Blockchain et digitalisation progressive du droit des marchés publics

Dans le droit des marchés publics, la révolution numérique permet dès à présent d'envisager de « loger » des opérations, simples ou complexes, dans la blockchain. Tant le développement des procédés digitaux, tel que le BIM (A), que la dématérialisation des marchés publics (B) sont concernés.

A. - Blockchain, BIM et travail collaboratif dans les marchés publics

Le BIM n'est pas une simple maquette numérique d'un bâtiment à construire, mais bien davantage. Il implique, tout à la fois, l'utilisation de logiciels de modélisation et le partage d'informations dans un cadre collaboratif, afin d'alimenter la maquette numérique tout au long du cycle de vie des ouvrages, tout en portant attention à la propriété intellectuelle et notamment au droit moral de l'architecte.

Présentation. - À ce titre, le Groupe de travail « Droit du numérique & bâtiment », dans son rapport au Président du Plan de Transition

Numérique dans le Bâtiment (PTNB) et au Président du Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Énergétique, a proposé les définitions suivantes ? :

- « Une maquette numérique désigne une base de données pouvant permettre la représentation graphique de la construction. La maquette numérique a vocation à accueillir plusieurs contributions dans le cadre de la construction ;

- Le BIM (Building Information Modeling) désigne à la fois un processus métier et un logiciel d'intégration, de génération et d'exploitation de données permettant de concevoir, construire et exploiter (entretien, réparation, modification) un bâtiment lors de son cycle de vie».

Intérêt de la blockchain - L'usage du BIM s'inscrit donc dans la durée. À cet égard, la conservation fidèle de la maquette numérique et, surtout, la traçabilité des modifications qui peuvent lui être apportées tout au long du processus de conception, puis sa mise en œuvre concrète dans le cadre des opérations de construction, sont autant d'éléments que l'utilisation d'une blockchain permettrait de sécuriser sur le long terme.

Sur le plan pratique, l'un des objets du BIM est, par un outil logiciel unique, de limiter, voire d'éliminer les erreurs de conception et de construction que génère la multiplicité de documents techniques et d'intervenants. Or, cet objectif du BIM serait sans doute renforcé

par la traçabilité des opérations réalisées dans la blockchain, qui permettrait une répartition très claire des responsabilités entre le maître d'œuvre et le constructeur et, le cas échéant, un renversement des présomptions posées par les articles 1792 et suivants du Code civil concernant la responsabilité du constructeur lié au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage".

Limites pratiques. - Pour que ces applications soient envisageables et que la mise en place d'une blockchain se justifie, un usage important du BIM par l'ensemble des acteurs concernés est nécessaire.

À l'égard des marchés privés, la tendance est à la généralisation de l'emploi du BIM, tant et si bien que dans le cadre du PTNB, un appel à projets a été lancé en avril 2017 pour favoriser « l'accompagnement d'entreprises du bâtiment pour l'utilisation du BIM et de la maquette numérique sur chantier ».

En droit des marchés publics, les débuts du BIM sont plus timides mais lui promettent sans conteste un bel avenir. Ainsi, l'article 42 du décret du 25 mars 2016 prévoit que « L'acheteur peut, si nécessaire, exiger l'utilisation d'outils et de dispositifs qui ne sont pas communément disponibles, tels que des outils de modélisation électronique des données du bâtiment des outils similaires », à la condition d'offrir aux candidats « d'autres moyens d'accès si ces outils ne sont pas communément disponibles,

laissant entendre que le BIM ne serait pas encore « communément disponible ».

Son utilisation dans le cadre d'un marché public de travaux ou de maîtrise d'œuvre, restreinte aux cas de nécessité, laquelle n'est pas définie par les dispositions précitées, traduit le choix du pouvoir réglementaire pour une utilisation progressive et non contrainte du BIM, à l'initiative des acheteurs. On peut penser que la généralisation du recours au BIM, notamment en dehors des marchés publics, devrait contribuer à un assouplissement de cette condition de nécessité, qui s'effacerait devant l'intérêt pratique qu'il représente tant pour les acheteurs que pour les constructeurs et les maîtres d'œuvre (notamment : réduction des délais, outil de suivi de l'ouvrage).

Défis juridiques. - Les défis juridiques ne doivent pas être occultés. Ainsi, bien qu'ils n'empêchent pas le recours au BIM ou à la blockchain, les CCAG et la loi « MOP », élaborés lorsque ces outils numériques n'existaient pas encore, apparaissent, à tout le moins, inadaptés à leur utilisation. La question d'une autorégulation (à défaut de réglementation spécifique) de ces outils pourrait donc être posée. Dans le domaine de la construction, un tel le choix, certes libéral, signifierait que les règles applicables au BIM et à la blockchain seraient alors celles développées par les utilisateurs, ce qui pourrait s'avérer contre-productif compte-tenu de l'hétérogénéité des pratiques qui en résulterait. A minima, l'idée d'une réglementation la plus souple possible

et à caractère expérimental, à l'image de la technique du « bac-à-sable » réglementaire (sandbox) mise en place au Royaume-Uni pour les Fintechs, pourrait être envisagée. Elle permettrait d'alléger la réglementation existante au cas-par-cas afin de tester de nouvelles solutions. On peut cependant s'interroger sur la validité et sur l'opportunité d'une telle réglementation à géométrie variable, adaptée à un pays de Common Law comme le Royaume-Uni, mais peut-être inadaptée à la tradition juridique française.

La sandbox ne semble pas être l'approche de la Direction des affaires juridiques de Bercy qui a déjà proposé, en 2015 dans son projet de plan national de dématérialisation des marchés publics, la mise en place d'un CCAG électronique unique (fusionnant les cinq CCAG actuels), comportant des modules spécifiques pour certains types de marchés et qui tiendrait sans doute compte des spécificités liées à l'utilisation d'outils digitaux.

B.- Smart contacts, passation et exécution des marchés publics

Les *smart contracts* sont des logiciels permettant de contrôler l'exécution des obligations contractuelles entre deux personnes ou plus, utilisant une blockchain. Il ne s'agit pas (encore) d'un contrat au sens juridique du terme. Sur cette base, le cadre juridique, ainsi que les limites, de l'utilisation de smart contracts pour sécuriser le suivi des relations contractuelles dans un marché public pourraient être envisagés, tout spécialement dans le

contexte de l'objectif de dématérialisation totale de la passation des marchés publics à compter du 1^{er} octobre 2018.

Les applications possibles seraient multiples et conduiraient à un renforcement du lien de confiance entre l'acheteur et son cocontractant et à une diminution du risque contentieux. En revanche, ce qui bénéficierait à la sécurité juridique réduirait la souplesse contractuelle dont bénéficient en principe les parties. Voici quelques illustrations de ces applications.

EXEMPLE

- L'utilisation d'un smart contract dans le cadre d'un marché public permettrait une désintermédiation dans les processus d'exécution du contrat, fondée sur des termes (réalisation d'une condition telle que l'atteinte d'un niveau de commandes, récurrence temporelle, etc.) convenus entre les parties.

Si des délais précis sont prévus par le marché, ce qui est généralement le cas, le smart contract les intégrerait alors dans la blockchain. Un retard dans l'exécution de la prestation déclencherait automatiquement l'application des pénalités de retard, le cas échéant prélevées directement sur le compte bancaire du cocontractant de l'Administration.

De même, dès l'enregistrement d'une facture (le cas échéant, électronique) dans la blockchain, le délai de paiement s'imposant à la personne publique serait déclenché et le paiement réalisé

automatiquement à bonne date ou encore tout retard de paiement par la personne publique entraînerait l'application automatique effective des intérêts moratoires.

Dans un marché public global de performance, dont l'exécution repose notamment sur le respect par son titulaire, d'objectifs chiffrés et mesurables de performance, le déclenchement de la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance pourrait ainsi être automatisé dès l'atteinte des objectifs de performance via un smart contract. Cela permettrait de limiter très fortement le risque de différend entre l'acheteur et son cocontractant sur les modalités de mesure ou de constat de l'atteinte des objectifs de performance.

Un autre terrain d'application du smart contract serait celui de la résiliation du contrat et du déclenchement de l'indemnité correspondante. Ainsi, par exemple, dans le cadre d'un marché de partenariat (mais la même approche pourrait être adoptée en matière de contrats de concession), l'article 89 de l'ordonnance du 23 juillet 2016 prévoit qu'« en cas d'annulation, de résolution ou de résiliation du contrat par le juge, faisant suite au recours d'un tiers, le titulaire du marché de partenariat peut prétendre à l'indemnisation des dépenses qu'il a engagées conformément au contrat dès lors qu'elles ont été utiles à l'acheteur » et que, dans l'hypothèse où une « clause du marché de partenariat fixe les modalités d'indemnisation du titulaire en cas d'annulation, de résolution ou de

résiliation du contrat par le juge, elle est réputée divisible des autres stipulations du contrat».

Cette garantie de divisibilité de la clause indemnitaire, y compris en cas de disparition du contrat décidée par le juge administratif, combinée à l'efficacité d'utilisation permise par le smart contract, permettrait d'assurer au titulaire du contrat, mais surtout à ses prêteurs, que la clause d'indemnisation prendrait effet automatiquement à compter de la décision du juge (ou ultérieurement si le juge décide de différer la prise d'effet de la décision qu'il prononce à l'encontre du contrat). Cette automaticité viendrait ainsi confirmer le supplément de sécurité juridique apporté par cette disposition et rendrait moins pertinente la pratique contractuelle des « accords autonomes » conclus en marge de contrats publics impliquant un financement externe.

Limites. - La principale limite du smart contract est inhérente à l'outil. Il s'agit du facteur humain, susceptible de conduire à une erreur de programmation. En effet, le « smart contract est écrit par un développeur et exécuté par des machines (l'ensemble des nœuds de la blockchain) ». Une erreur de programmation du smart contract peut donc conduire à une exécution contractuelle non souhaitée par les parties. Or, le principe de la blockchain est d'interdire tout retour en arrière (pas de « réversibilité »), même en cas d'erreur. Cela s'est déjà produit récemment sur la blockchain Ethereum avec une plateforme décentralisée d'investissement intitulée « The DAO ». Une clause du smart contract n'était pas

conforme à l'objet de l'engagement souhaité par les parties et a permis à une personne ayant identifié cette faille d'en profiter en siphonnant » l'équivalent en *ethers* de plusieurs dizaines de millions de dollars au profit d'un autre contrat dont elle avait le contrôle.

Bien entendu, l'incidence d'une erreur de ce type dans un smart contract lié à l'exécution d'un marché public serait probablement limitée, dans le cadre de l'utilisation d'une blockchain privée (ex. gérée par l'État pour tous les marchés passés par des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public), uniquement accessible aux parties audit marché (ou à toute partie intéressée autorisée, comme par exemple les prêteurs du titulaire du marché). De plus, contrairement à l'exemple de The DAO, le code du smart contract ne serait pas accessible au public mais resterait fermé.

Cet épisode pose cependant, entre autres, la question des vices du consentement ou, plus exactement, de la mutabilité du consentement en cas d'erreur dans la programmation d'un smart contract. Ainsi, à la suite du piratage de The DAO, une forte majorité des utilisateurs de la blockchain Ethereum a créé un fork (littéralement, une « fourchette », une duplication avec modification de la blockchain). Mais d'autres utilisateurs ont poursuivi l'utilisation de la blockchain originale, arguant notamment que la création du fork remet en question l'immutabilité de la chaîne et, par suite, de l'entier système qui en découle.

Du point de vue juridique, le consentement au smart contract de The DAO, qui était celui de 100% des utilisateurs de la blockchain avant le fork, c'est-à-dire lors de la mise en place initiale du smart contract, s'est donc trouvé substantiellement altéré après cet évènement qui a révélé une forme d'erreur d'une majorité d'utilisateurs de la blockchain sur les qualités essentielles de la transaction objet du smart contract. Le code de ce dernier étant public, le caractère (in)excusable de cette erreur pourrait être débattu, selon que l'un ou l'autre utilisateur de la blockchain était (ou non) capable de comprendre ce code informatique et les erreurs qu'il comportait et était donc à même (ou non) de le signaler.

En droit des marchés publics, une telle situation pourrait très certainement entraîner un litige entre les parties sur la validité de leur contrat ou, plus précisément, de l'exécution erronée résultant du smart contract, à laquelle elles n'ont pas consenti. Tout cela est prospectif, mais ce litige inter partes pourrait alors se résoudre sur la base de la jurisprudence Béziers du Conseil d'État et, compte tenu de ce vice du consentement, conduire le juge administratif à écarter le marché pour régler le litige sur le terrain quasi-délictuel.

Dans la blockchain, sans réversibilité, cela n'entraînera pas nécessairement la remise des parties dans l'état antérieur à l'erreur d'exécution du smart contract, en permettant le

remboursement de sommes indûment versées, par exemple.

Tout l'enjeu serait alors, de lier ab initio l'exécution du smart contract à celle du contrat fiat, qui vise le contrat au sens juridique du terme (donc, par exemple, le marché public lui-même), afin qu'il reflète en transparence les obligations contractuelles contenues dans ce dernier, ce qui nécessitera « de le faire rédiger, auditer et valider par une personne en capacité de le faire », notamment un professionnel du droit et un développeur travaillant de concert (dans le jargon de la blockchain, ces tiers de confiance sont alors qualifiés d'« oracles »), mais également « de permettre la réversibilité des actions exécutées à la suite de ce contrat ».

En périphérie de l'épisode The DAO, c'est aussi la question de la répartition des responsabilités qui se pose : celle du développeur ayant fait l'erreur de programmation, de l'utilisateur qui a identifié cette erreur et l'a exploitée, des autres utilisateurs connaissant cette erreur mais qui n'ont pas empêché son exploitation, bien que dans le cas de The DAO, l'identification d'un préjudice en lien de causalité avec cette erreur apparaisse difficile.

Conclusion. - Les défis « juridiques » de la technologie blockchain dans le cadre de la commande publique paraissent surmontables, le cadre juridique existant n'étant pas réfractaire aux applications que permet cette technologie, au contraire. Bien entendu, cela n'enlève pas toute nécessité

d'adapter le droit, notamment pour assurer l'opposabilité de la blockchain, des informations qu'elle contient et des opérations qu'elle représente, aux tiers (pour les contrats) et au public (pour les données essentielles et les données d'intérêt général des marchés publics et des concessions) ou encore s'agissant de la répartition des responsabilités.

Ainsi, blockchain et commande publique semblent partager un avenir commun, qui devrait amener l'ensemble des acteurs concernés (juristes, développeurs, collectivités territoriales, banques, etc.) à engager sans tarder une réflexion d'ensemble, notamment sur les offres de services, communes ou non, qui pourraient être identifiées à cet égard.

Les défis pourraient davantage s'avérer de nature énergétique car la blockchain est énergivore, ou idéologique, s'agissant d'une technologie nouvelle, peu connue et/ou mal comprise par les acheteurs publics et les praticiens du droit, qui n'en appréhendent pas encore totalement la portée et l'intérêt.

D'un point de vue prospectif, la blockchain pourrait-elle servir de support à un mode de financement alternatif, par exemple dans les marchés de partenariats ? Dans un contexte de financements publics devenus rares, on assiste à une diversification des modes de (re) financement (avec notamment la montée en puissance du financement obligataire). Il pourrait donc être imaginé que les investissements requis au titre d'un marché de partenariat soient, en partie, financés ou

que la dette correspondante soit refinancée, par l'émission et le transfert de titres (ex. mini-bons) dans le cadre d'une blockchain. Enerfip.fr, plateforme de financement participatif grand public spécialisée dans les projets d'énergies renouvelables, a déjà testé l'émission de mini-bons, inscrits dans la blockchain Bitcoin.

Pour l'heure, la Caisse des Dépôts et Consignations a annoncé, le 29 mai 2017, avoir conclu un partenariat avec l'association Financement Participatif France afin de mettre en place une plateforme expérimentale blockchain pour la gestion des mini - bons dédiée à la gestion de prêts aux PME via le financement participatif.

La refonte du Code des juridictions financières

DENIS LARRIBAU, procureur financier CRC Auvergne, Rhône-Alpes

MARC LARUE, procureur financier CRC PACA

Revue du Gestionnaire Public N° 3 / AOUT 2017

De nombreuses nouveautés et précisions sont introduites. Elles concernent bien entendu l'exercice même des compétences des juridictions financières, notamment en matière de contrôle des comptes et de la gestion, d'une part, et de jugement des comptes, d'autre part, mais aussi d'autres dispositions qui ont trait plus spécifiquement au contrôle des délégations de services publics, au droit de communication, au rôle des formations communes à plusieurs juridictions financières, aux auditions, à l'assurance qualité des comptes publics, ou à la Cour de discipline budgétaire et financière. Dans le cadre de cette habilitation, le Gouvernement a adopté le 13 octobre 2016 l'ordonnance n°2016-1360 modifiant la partie législative du code des juridictions financières (JO 14 oct. 2016. - V. à ce sujet, H. Pauliat, Actualisation et clarification du Code des juridictions financières : JCP A 2016, act. 8(2)). Afin d'assurer un lien entre cette réforme législative du CJF par voie d'ordonnance et celle engagée concomitamment au niveau de sa partie réglementaire, l'article 52 de l'ordonnance prévoit que ses dispositions entreront, en vigueur le lendemain de la publication au journal officiel de la République Française du décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire du Code des juridictions financière, et au plus

tard le 1^{er} juillet 2017. La publication du décret n° 2017-671 du 24 avril 2017 modifiant la partie réglementaire du CJF a donc eu pour conséquence l'entrée en vigueur du nouveau CJF dans son ensemble.

Cette réécriture profonde du CJF a pour objectif principal, en dehors de ses aspects statutaires qui ne seront pas traités ici, de « moderniser » le code des juridictions financières, afin d'en supprimer les dispositions devenues obsolètes, redondantes ou de les clarifier », comme le spécifie l'habilitation législative au point 3 de l'article. Elle a aussi, plus globalement, pour but d'opérer une clarification générale de la structure du code et de son contenu pour le rendre plus accessible et lisible, ainsi que d'harmoniser aussi largement que possible les dispositions concernant la Cour des comptes, d'une part, et les chambres régionales des comptes (CRC), d'autre part.

Dans ce cadre, certaines dispositions de l'ancien CjF disparaissent complètement, d'autres, totalement nouvelles, sont créées. Enfin, certains articles changent de numérotation, mais avec parfois, au passage, une réécriture partielle.

→ Il faudra donc à l'utilisateur habituel du CJF un certain temps d'adaptation malgré la plus grande facilité d'accès du nouveau code, pour passer de l'ancien au nouveau; il conviendra, à cet égard, qu'il use avec précaution d'éventuelles tables de correspondances difficiles à bâtir lorsqu'il s'agit d'articles dont le numéro a changé mais qui ont aussi subi, à cette occasion, des modifications de rédaction parfois difficiles à détecter.

La présente chronique a donc pour objet de donner un coup de projecteur sur une partie des modifications et nouveautés introduites par cette refonte du CJF, en distinguant celles qui concernent l'exercice des compétences même des juridictions financières, en matière de contrôle des comptes et de la gestion et de jugement des comptes", d'autres, plus ponctuelles, mais qui revêtent néanmoins une portée importante.

1. Les modifications concernant l'exercice des compétences

A. - En matière de contrôle de l'ordonnateur

Le code parle désormais aussi bien dans son livre 1 consacré à la Cour des comptes que dans le II dévolu au CRTC de « contrôle des comptes et de la gestion ». Cette nouvelle terminologie prend acte de la pratique de contrôles simultanés, fondés dans l'ancien code sur deux articles distincts. Le nouvel article L. 211-3 reprend ainsi pour les CRTC, dans ses alinéas 2 et 3, les définitions de l'examen de la gestion de l'ancien article L 211-8, alinéa 2 et du contrôle des comptes de l'ancien article L 211-3.

Remarque

→ Rappelons qu'il s'agit du contrôle qui vise l'ordonnateur ou les dirigeants d'organismes de droit privé satellites (pour les collectivités locales : associations subventionnées, SEM, SPL, voire SA diverses ou SCI, OPH et GIP à comptabilité privée) et qui débouche dans les CRC sur des rapports d'observations définitives publics qui sont débattus au sein des assemblées délibérantes des structures concernées.

S'agissant de l'exercice de cette compétence les principales nouveautés concernent, pour ce qui est des CRC:

- l'entretien de fin de contrôle (CJF, art. L. 243-1) qui n'est plus qualifié de « préalable » formulation qui semait le doute sur son objet réel et sa place dans la procédure ;

- la concrétisation de la faculté déjà mise en œuvre en pratique d'émettre des recommandations (CJF, art. L. 243-3) qui se retrouve également dans d'autres articles nouveaux ou réécrits ;

- l'extension, par l'article R. 243-2, du champ des avis de compétence devant être sollicités auprès du ministère public avant de déclencher certains contrôles, à ceux prévus à l'article L. 211-7 concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé de droit privé;

- l'invariabilité de la formation de délibéré et le fait que les rapporteurs ne disposent que d'une seule voix lorsqu'ils sont plusieurs (CJF, art. R. 243-3).

Plus globalement, les différentes étapes du déroulement de ce contrôle sont mieux définies pour les CRC au sein du chapitre qui regroupe les articles L. 243-1 à L. 243-10 et de celui qui regroupe les articles R. 243-1 à R. 243-21 avec l'introduction de sections qui facilitent l'appréhension du contenu des articles qui sont ainsi regroupés.

B. - En matière de jugement des comptes du comptable

Le nouveau CJF emploie alternativement les expressions de « jugement des comptes » qu'il situe au sein des « activités juridictionnelles ». Encore plus que dans le cas précédent, la principale innovation consiste, aussi bien dans le Livre consacré à la Cour des comptes que dans celui qui traite des CRTC, en une réécriture importante des différents articles de manière à mieux détailler le déroulement de la procédure (articles L. 142-1 à L. 142-3 pour la Cour des comptes et L. 242-1 à 8 pour les CRC), notamment en découpant en plusieurs articles, ceux qui comportaient plusieurs alinéas.

Sur un plan plus ponctuel on relèvera :

- l'introduction au niveau réglementaire de l'invariabilité de la formation délibérante (R. 242-12 pour les CRC) ;

- une légère réécriture pour les CRC de l'article qui traite de la forme et du contenu des jugements (nouvel article R. 242-13 qui réécrit l'ancien article R. 242-10).

2. Focus sur plusieurs innovations substantielles

La refonte du Code des juridictions financières procède à une extension tant des compétences de contrôle que des droits des personnes contrôlées ainsi qu'à une sécurisation de certaines procédures.

A. - Le contrôle des comptes des délégataires de service public en dehors d'un contrôle des comptes et de la gestion du délégant

L'article L. 111-11, qui est une création, déclare que « La Cour des comptes peut contrôler les comptes que les délégataires de service public ont produits aux autorités délégantes ». Cette évolution trouve son penchant dans l'article L. 211-10 relatif aux chambres régionales des comptes qui supprime la condition posée par l'ancien article L. 211-8, alinéa 3, de contrôle concomitant des comptes de l'autorité délégante.

Les contrôles d'évaluation des délégations de service public en seront facilités puisqu'il ne sera plus nécessaire de passer par le contrôle, beaucoup plus lourd, des comptes et de la gestion de l'autorité délégante.

B. - L'extension du droit de communication

1- L'accès aux données numériques

Le droit de communication est étendu et adapté à la numérisation des données. Les articles L. 141-5 et L. 241-5, qui se substituent aux anciens articles L. 141-1 et L. 241-1, ouvrent à la Cour des comptes et aux CRC un accès direct et non plus seulement un droit à communication. Cet accès porte aussi sur les données et traitements et non plus sur les seuls documents, Les éléments accessibles et

communicables sont ceux relatifs à la gestion des organismes contrôlés mais également ceux nécessaires à l'exercice par les juridictions de leurs attributions.

Enfin, les modalités techniques d'accès continu à certains systèmes d'information ou bases de données peuvent faire l'objet d'une convention conclue, selon les cas, par la Cour des comptes ou la CRC avec l'administration ou l'organisme contrôlé (CJF, art. R. 141-4 et R, 241-6).

2-Les autorités administratives indépendantes

L'article L. 241-9 donne directement le droit aux magistrats et rapporteurs des chambres régionales des comptes, sans recourir à un renvoi aux dispositions relatives à la Cour des comptes comme antérieurement (anciennement, l'article L. 241-2 rendait notamment applicable l'article L. 141-3-1), de demander « aux autorités administratives indépendantes et aux autorités de contrôle et de régulation tous renseignements utiles à l'exercice de leurs attributions, sans qu'un secret protégé par la loi puisse leur être opposé ». Il n'est pas inutile ici de préciser à cette occasion que, indépendamment de ce qui résulte de la refonte du Code des juridictions financières, mais dans le même mouvement de renforcement de leurs moyens d'investigations, les rapporteurs bénéficient, via le ministère public, d'un accès aux informations détenues, notamment, par l'autorité judiciaire, les services fiscaux, France Domaine, Tracfin et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

3- Les dossiers et autres documents détenus par les commissaires aux comptes

Les dispositions des anciens articles L. 141-3 et L. 141-5 relatives aux commissaires aux comptes, qui étaient également applicables aux CRC par renvoi de l'article L. 241-2, sont remplacées par celles, plus explicites, des articles L. 141-10 et L. 241-12 qui prévoient la communication par les commissaires aux comptes, y compris aux apports et à la fusion, « de tous renseignements sur les organismes, sociétés et comptes qu'ils contrôlent ».

Cette rédaction correspond à celle retenue, sous l'empire des anciennes dispositions du CJF, par le Haut conseil du commissariat aux comptes dans son avis rendu le 23 janvier 2017 qui constatait l'existence « d'un droit de communication général sur les documents », dossiers de travail inclus, « de tout commissaire aux comptes intervenant auprès d'organismes contrôlés par la Cour des comptes sans distinguer si ce professionnel intervient dans le cadre d'une mission de certification ou de toute autre mission relative à la gestion des services et organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes »,

Il s'ensuit que la communication par le commissaire aux comptes au magistrat financier instructeur de tout élément en sa détention est de droit, quelle que soit la mission au titre de laquelle ce magistrat intervient et l'organisme ou le compte contrôlé.

Par ailleurs, le Code des juridictions financières ne mentionnait, dans une disposition issue d'une loi du 22 juin 1967 non actualisée, que les sociétés, parmi les organismes susceptibles de faire l'objet de la communication d'informations par un commissaire aux comptes, ignorant ainsi

notamment les associations, les sociétés civiles immobilières, les offices publics de l'habitat à comptabilité privée, les universités ou les établissements hospitaliers. L'expression contenue dans ces nouveaux articles (« organismes, sociétés et comptes ») englobe désormais clairement l'ensemble.

Ces nouvelles dispositions lèvent donc les incertitudes concernant la communication de documents et de dossiers de contrôles dans le cadre d'enquêtes associant plusieurs juridictions financières ou de pièces détenues par un commissaire aux comptes au titre d'une autre mission que la certification des comptes ou encore celles concernant un organisme autre qu'une société.

C - La reconnaissance des formations communes coordonnant une enquête ou un contrôle associant plusieurs juridictions financières

Lorsqu'une enquête ou un contrôle relève à la fois de la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales ou territoriales des comptes, une formation commune peut être créée par arrêté du premier président de la Cour des comptes. En vertu de dispositions issues de l'ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 (JO 7 juin 2005, p. 10001), qui étaient codifiées dans l'ancien CJF à l'article L. 111- 9-1, cette formation statue sur les orientations des travaux, les conduit, délibère sur leurs résultats, en adopte la synthèse et décide des suites à donner.

Toutefois, l'habitude avait été conservée de laisser parfois les chambres régionales conduire localement les travaux concernant les organismes de leur ressort, conformément aux orientations définies

par la formation commune et d'en renvoyer les résultats à cette formation. Cette pratique offre l'avantage, dans un contexte de moyens contraints, de pouvoir conduire, dans le même temps, un contrôle organique classique et un contrôle d'enquête faisant l'objet d'une appropriation locale. Elle est désormais entérinée par l'article L. 141-13 qui prévoit que la formation commune conduit « ou (, ..) Coordonne» les travaux qui relèvent de sa compétence.

D - Les auditions à la demande des contrôlés ou mis en cause, à la demande de la chambre et les auditions de personnes expertes

Les auditions réalisées dans le cadre d'un contrôle de la gestion avant l'adoption d'observations définitives, que ces auditions aient lieu à la demande des personnes contrôlées ou mises en cause (nouvel article L. 143-0-2 qui réécrit l'ancien L. 143-4 et nouvel article L. 243-3 qui réécrit l'ancien article L. 243-6 ; nouveaux articles R. 143-9 et R. 243-8) ou bien à la demande de la chambre (nouveaux articles R. 143-8 et R. 243-7) sont désormais distinguées de l'audition de personnes expertes susceptibles d'éclairer la formation délibérante qui fait désormais l'objet de dispositions réglementaires (CfF, art. R. 143-6 et R. 243-4). Ces dernières auditions, utilisées dans les faits par la Cour des comptes plus souvent que par les chambres régionales et qui permettent d'éclairer un sujet par des personnes qualifiées qui ne sont ni ordonnateurs, ni mises en cause par un contrôle, sont désormais intégrées dans le droit positif comme une nouvelle opportunité dont il sera intéressant de voir si les CRC se saisissent.

Par ailleurs, le nouveau CJF prévoit que le greffe tient un registre des auditions (articles R. 143-10 et R. 243-9) qui mentionne la liste des personnes entendues, la date des auditions et qui permet, à la diligence du président de la formation de délibéré, de prendre « note du déroulement de l'audience et des déclarations des personnes entendues », nouvelle possibilité intéressante dont il conviendra également de suivre l'usage car elle est définie de manière assez vague.

E - L'homogénéité des dispositions relatives à l'assurance de la qualité des comptes

L'ensemble des missions de certification des comptes par la Cour des comptes ou de compte-rendu de la qualité des comptes des administrations certifiées par des tiers, prévues à l'article L. 111-14 du nouveau CJE fait l'objet d'une procédure réglementaire unifiée aux articles R 143-19 à 23 du nouveau CJE

F. - La procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

La procédure devant la CDBF, qui pouvait à bien des égards être considérée comme partiellement obsolète, est substantiellement remaniée.

La liste des autorités ayant qualité pour déférer, mentionnée à l'article L. 314-1, est étendue aux procureurs de la République. Les actes interruptifs de la prescription sont expressément mentionnés et détaillés à l'article L. 314-2 : enregistrement du déféré au ministère public, réquisitoires introductif ou supplétif (dont l'article L. 314-8 précise

qu'il peut intervenir jusqu'au jour de l'audience), procès-verbal d'audition, dépôt du rapport d'instruction, et décisions de poursuite et de renvoi.

Il est également précisé à l'article L. 314-3 que les personnes ayant participé à un délibéré à l'origine du déféré d'une affaire ne peuvent ni l'instruire ni en juger et, à l'article L. 314-5, que les personnes mises en cause ont accès au dossier à tout moment et ont droit à être entendues par le rapporteur. En revanche, il n'est plus prévu que le ministère public soit tenu informé par le rapporteur du déroulement de l'instruction mais, en tant que partie, il dispose d'un accès permanent au dossier. La principale novation tient dans le fait que le rapporteur ne prend plus part à l'audience, dont le déroulement est fixé à l'article L. 314-12, lequel précise les droits de chaque catégorie de partie à poser des questions. La voix du président n'est plus prépondérante, ce qui n'est pas sans conséquence puisque la Cour continue à siéger en parité, l'article L. 311-2 qui en fixe la composition n'ayant pas été modifié. L'obligation posée par l'ancien article L.314-19 de poursuites disciplinaires par les ministres à la suite de rapports relevant une faute ayant entraîné un dépassement de crédits ou un préjudice, mais non sanctionnée par la Cour, est supprimée.

La publication des arrêts, qui était de droit au Journal officiel lorsqu'une sanction était prononcée, mais qui ne pouvait en revanche intervenir en l'absence de sanction, même si une infraction avait été constatée, est désormais, avec l'introduction d'un article L.313-15, laissée à la diligence de la Cour qui en arrête les modalités.

Les dispositions réglementaires sont pour leur part sensiblement complétées. Sont introduites les conditions de récusation du rapporteur (CJF, art. R. 314-1) ou d'un juge (CJF, art. R. 314-8), de désignation des personnes qualifiées dont l'assistance est demandée par le rapporteur (CJF, art. R. 314-2), de notification du classement du procureur général (CJF, art. R. 314-3), de

demande d'un complément d'instruction par le ministère public (CJF, art. R. 314-4) ou par la Cour (CJF, art. R. 314-10), de circularisations des pièces après la clôture de l'instruction (CJF, art. R. 314-5), de jugement d'une personne absente à l'audience (CJF, art. R. 314-7) et de report d'audience (CJF, art. R. 314-9).

TRESOR PUBLIC

La séparation ordonnateur - comptable public : archaïsme ou faux problème ?

Jean-Christophe Savineau, ingénieur de Recherche, Université François Rabelais de Tours
Revue Française de Comptabilité N° 510/Juin 2017

Ironique, désobligeante voire cruelle cette image du comptable reste actuelle même partiellement. Nombreux sont ceux qui lui reconnaissent des compétences techniques, des qualités de conseil mais les images véhiculées par la littérature, le cinéma, voire la chanson mais aussi et surtout par la complexité de la matière et par la rigueur inhérente à la profession, laissent persister ce portrait parfois peu flatteur. Le centralisme français a de plus imposé un principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable qui affirme la spécificité du comptable public et son indépendance vis-à-vis du décideur public, mais qui renforce aussi les jugements sévères sur leur rôle et leur positionnement dans la gestion publique. Pourtant, les comptables publics lors de leur prestation de serment devant les juges des comptes, jurent de s'acquitter de leurs fonctions avec probité et fidélité et de se conformer exactement aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics. Ils ont un rôle spécifique mais clair que leur octroient la réglementation et la législation française depuis plus de deux siècles.

Origine du principe de séparation ordonnateur/comptable

Le premier texte qui énonce une séparation entre l'ordonnateur et le comptable ne porte que sur les recettes. Il est l'œuvre de la

Convention qui doit faire face alors à une situation économique difficile, à l'envoi de troupes sur l'ensemble de ses frontières et à des Insurrections sur le sol national. Pour la survie de la République, il devient nécessaire de contrôler, à la fois le recouvrement et l'enregistrement des recettes et d'éviter la collusion et les détournements. Le décret du 7 décembre 1794 impose que les parents et alliés, jusqu'au degré de cousin germain inclusivement, ne peuvent être, en même temps, l'un receveur de district et l'autre administrateur du Directoire ou agent national du même district. Puis, la méfiance des parlementaires va être dirigée vers ceux qui sont amenés à gérer les fonds publics et plus particulièrement les ministres. Pour apaiser le pouvoir législatif, sous la première Restauration, le ministre des finances, Joseph-Dominique Louis déclare aux députés : « la responsabilité des ministres est pour la régularité des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer ». L'ordonnance du 14 septembre 1822 relative à la comptabilité et la Justification des dépenses publiques, présenté par le Président du conseil des ministres et ministre des finances Joseph de Villèle refonde le contrôle de la dépense publique par le Parlement et dans son article 17, pose il nouveau l'Incompatibilité des fonctions d'administrateur et d'ordonnateur avec celle de comptable. Le premier règlement de la comptabilité publique du 31 mai 1838 reprend

dans son article 67 cette séparation dans les mêmes termes. Il rappelle les fonctions de comptable: « tout agent chargé d'un maniement de deniers appartenant au Trésor Public est constitué comptable l. . .] ; aucune manutention de ces deniers ne peut être exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du ministre des finances, nommé par lui, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la Cour des comptes », La séparation des fonctions et la responsabilité du comptable décharge ce dernier de tout devoir d'obéissance hiérarchique vis-à-vis de l'ordonnateur et le place sous la seule autorité, soit d'un comptable supérieur, soit du ministre des finances. Cette séparation est imposée par la volonté d'empêcher les ordonnateurs de dépenser au-delà de l'autorisation qui leur est donnée par le pouvoir législatif. L'article 14 de l'ordonnance de 1838 impose que « les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux » , mais les place aussi sous le contrôle du ministre des finances. La séparation entre l'ordonnateur et le comptable n'a donc pour objet, au départ, que de contenir des déficits issus d'un dépassement de crédit et d'encadrer sous le contrôle du ministre des finances la gestion des ministères dépensiers. Les règlements sur la comptabilité publique suivants 9 vont reprendre systématiquement la même disposition jusqu'au décret du 7 novembre 2012.

Cette règle issue de l'histoire des finances publiques, héritée de la Révolution et des mutations législatives et politiques du XIX^e siècle a évolué pour signifier désormais une spécialisation et une séparation des tâches, adossée aux responsabilités particulières de chacun des acteurs. Une responsabilité qui semble néanmoins plus prégnante pour le comptable. L'article 60 de la loi du 23 février 1963 a codifié les obligations du comptable, sa

responsabilité personnelle et pécuniaire pour garantir son indépendance vis-à-vis de l'ordonnateur et homogénéiser l'exercice de la fonction. Si le but recherché du maintien du principe de séparation n'est plus d'éviter le dépassement des autorisations budgétaires, il reste un moyen de contrôle de la gestion publique par le ministère des finances au travers du réseau des comptables publics.

La spécificité du système français unique en son genre permet une unité de la doctrine comptable applicable à l'ensemble des organismes relevant de la comptabilité publique. Il permet aussi de fournir à ces mêmes organismes des moyens humains, formés et aux compétences reconnues et des moyens matériels. L'assurance d'une exactitude des comptes, la responsabilité pécuniaire qui pèse sur le comptable dans ses opérations de caissier, de payeur et de recouvrement garantissent à l'ordonnateur la maîtrise d'une part importante de l'activité financière et comptable de l'organisme qu'il dirige.

La séparation des fonctions et les responsabilités particulières de chacun des acteurs, sécurise la gestion des fonds publics. La répartition fonctionnelle des tâches octroie à l'ordonnateur un rôle de décideur, à lui le choix et l'évaluation de l'opportunité de l'engagement de la dépense et du recouvrement des recettes et au comptable, celui de contrôleur, mais uniquement de la régularité des décaissements et des encaissements. L'intervention du comptable public, contrôleur de la régularité, peut parfois être considérée comme une mise sous tutelle des choix qui sont déterminés, sous sa responsabilité, par l'ordonnateur. Un rapprochement des systèmes privés et publics où le comptable serait un agent de l'organisme public placé sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur pourrait permettre de gommer cette mise sous tutelle. Un contrôle externe, a

posteriori, assurerait une certification des comptes présentés aux assemblées délibérantes. Plusieurs problématiques devraient être au préalable résolues. Qui serait responsable devant la Cour des Comptes, si cette dernière juge toujours les comptes des organismes publics? L'ordonnateur souhaite-t'il assumer avec la responsabilité budgétaire celle des comptes ? Est-on en capacité de recruter, former des comptables pour chacun des organismes et en particulier pour les collectivités locales? Cependant et avant tout, les principaux intéressés, ordonnateurs et comptables publics veulent-ils ou considèrent-ils comme souhaitable que cette règle disparaisse?

Résultats d'une enquête réalisée auprès des ordonnateurs et des comptables

En juin 2016, une enquête a été lancée auprès des ordonnateurs et des comptables des établissements publics nationaux à laquelle ont pu répondre d'autres acteurs du secteur public.

172 réponses ont été enregistrées réparties selon les fonctions suivantes :

- 45 ordonnateurs principaux ou délégués,
- 62 comptables,
- 10 fonctionnaires appartenant à un corps de contrôle,
- 22 fonctionnaires ayant des fonctions liées aux finances et à la comptabilité, 20 fonctionnaires exerçant d'autres fonctions,
- 13 non-fonctionnaires.

Le biais principal de cette étude, compte-tenu de la part importante des comptables, serait au travers de leurs réponses, une défense de leur fonction et une préservation de la séparation

ordonnateur-comptable. Les réponses des autres fonctionnaires sur qui la séparation des tâches a un impact, plus ou moins grand en fonction de leur activité, pourra permettre de différencier, y compris pour les ordonnateurs, ce qui relève des attentes particulières d'un corps de ce qui peut permettre une évolution de la gestion publique.

Comment se caractérise le rôle des ordonnateurs et des comptables?

Le maintien du principe de séparation ordonnateur-comptable s'appuie sur une division des tâches et une sécurisation des flux financiers et comptables. Les deux acteurs doivent donc avoir une ou des spécificités qui permettent d'assurer la cohérence du principe, L'image peu flatteuse du comptable a été mise en exergue au début de cet article. Comment ce dernier, mais aussi l'ordonnateur, sont-ils perçus par eux-mêmes et par les autres acteurs? Quels termes définissent les fonctions de l'ordonnateur et du comptable pour l'ensemble des répondants? Trois termes définissent l'ordonnateur avec pour les deux tiers des répondants le mot responsabilité (69,7 %) comme épithète premier de la fonction. Un terme que l'on retrouve aussi pour le comptable (70,3 %). Ces deux fonctions ont donc pour point commun la responsabilité de la gestion publique. C'est le seul. La séparation peut se distinguer par un partage des responsabilités allié à un contrôle commun ou l'inverse, un partage des contrôles et une responsabilité partagée. Il est toutefois possible de rencontrer des modes de gestion qui vont privilégier le partage, à la fois des responsabilités et des contrôles ou une cogestion intégrale où les contrôles et les responsabilités seront communs. Ces quatre propositions détermineront un mode de gestion différencié au sein des organismes.

La régularité des opérations (87,2 %), assurance d'une sécurité financière (63,9 %) et comptable de l'organisme s'appuyant sur des compétences techniques (66,3 %), caractérise la fonction. Alliée au contrôle (87,2 %), ils forment l'image traditionnelle du comptable.

Nous observons une distinction pour l'ordonnateur par la mise en avant des mots management (51,7 %) et performance (50 %) qui relèvent de l'administration, au sens de la gestion et des impératifs posés par la LOLF. L'ordonnateur est un manager garant de la performance des activités et des missions assignée à l'organisme.

Trois termes ne sont pas retenus majoritairement par les répondants pour les deux fonctions, la transparence, l'exemplarité et l'équité qui n'apparaissent donc pas comme une caractéristique essentielle, associée aux deux fonctions. Deux autres expressions, résultat et économie, diptyque de l'efficacité sont proches de la majorité pour l'ordonnateur, mais s'efface au profit de la performance qui synthétise la philosophie inhérente à la nouvelle gestion publique sans mettre en avant des éléments généralement perçus de manière négative.

Les résultats précédents s'appuient sur l'ensemble des réponses, mais comment les deux acteurs voient-ils l'autre fonction et comment se voient-ils eux-mêmes?

Les deux acteurs sont d'accord pour s'octroyer, eux-mêmes, le terme de responsabilité, mais seul le comptable l'accorde à l'ordonnateur : 56,4 %. Il est symptomatique que ce terme sur lequel s'appuie le principe de séparation ne soit pas reconnu comme inhérent à la fonction de comptable par une majorité d'ordonnateurs. Est-ce une remise en cause d'une responsabilité exorbitante du comptable, point : la tension entre les deux acteurs?

-L'ordonnateur caractérise lui-même sa fonction comme nécessitant transparence (62,2 %), performance (55,5 %) et résultat : 55,5 %) auxquels sont liés une responsabilité (82,2 %) et un rôle de management (55,5 %), en conformité avec les attentes de la LOLF. Le comptable reprend, pour l'ordonnateur, les termes de responsabilité (56,4 %), de management (61,3 %) et de la performance (50 %) et rajoute contrairement à l'ordonnateur, celui d'exemplarité (50 %).

-Le comptable dépeint sa fonction sous les aspects traditionnels que lui accorde aussi l'ordonnateur. Les termes de contrôle (93,5 %), sécurité (79 %), technicité (72,6 %) et régularité des opérations (93,5 %) sont majoritairement représentés. Le comptable octroie aussi ceux de transparence (59,7 %) et de responsabilité (95,2 %).

Les douze mots caractérisent chacune des deux fonctions. Ils en sont les attributs. Mais qu'attend-on principalement d'un ordonnateur et d'un comptable ? A partir de huit nouvelles affirmations, les répondants devaient faire le choix de trois propositions. Pour l'ordonnateur, l'attente première est claire, Il est avant tout, pour l'ensemble des répondants le garant de la bonne utilisation des fonds publics (62,8 %). Il se doit, ensuite, d'être un manager (48,8 %). Et il est, mais avec les autres instances ou fonctions décisionnaires de l'organisme, un et non l'unique responsable des décisions prises (41,3 %). Sa participation au pilotage comme unique pilote (15,7 %) ou membre du comité de pilotage (36,6 %) n'apparaît pas comme prioritaire.

Pour le comptable, l'attente principale est identique à celle de l'ordonnateur et partagée avec lui la responsabilité de garantir la bonne utilisation des fonds publics (69,2%). Si l'ordonnateur doit être un manager, le comptable doit être un technicien (55,8 %). S'il n'est pas un des responsables des décisions

financières (32,5 %), il reste un des pilotes des activités financières (48,8 %). Ce que doit être le comptable est plus tranché pour les répondants que ne le sont les obligations liées aux fonctions d'ordonnateur.

Leur fonction et leur rôle sont néanmoins relativement clairs et distincts, en particulier sur l'obligation de garantir la bonne utilisation des fonds publics qu'ils partagent. Ils apparaissent comme complémentaires au sein des organismes avec une séparation des tâches qui a des buts différents: la régularité, le contrôle technique pour le comptable et le management au service de la performance de l'organisme pour l'ordonnateur.

Doit-on supprimer le principe de séparation ordonnateur-comptable?

Si leur rôle est complémentaire, le fonctionnement actuel doit-il être modifié et dans l'affirmative, de quelle manière? A la question: « la séparation ordonnateur-comptable est-elle toujours nécessaire? », il a été répondu par l'affirmative pour 59,3 % des participants. Le groupe des fonctionnaires (hors ordonnateurs et comptables) y est partisan pour 63,4 %, celui des non fonctionnaires pour 53,8 %. Les comptables (58,1 %) et les ordonnateurs (57,7 %) se situent entre ces deux groupes. Les résultats de l'enquête ne montrent pas un plébiscite en faveur du maintien et il faut constater que les comptables n'y sont pas plus favorables que les ordonnateurs. Il n'y a pas de remise en question nette du principe, mais il semble nécessaire d'analyser les modifications éventuelles que les différents groupes pourraient envisager pour garantir l'efficacité de la gestion publique.

Sur une répartition différente des responsabilités, 39,5 % des participants prônent une modification et non une

suppression du principe qui donnerait plus de responsabilités aux ordonnateurs. Plus de responsabilités au comptable ou une suppression du principe qui attribuerait la responsabilité unique de l'activité financière à l'un ou à l'autre des acteurs recueillent moins de 10 % d'avis favorables. L'accroissement de la responsabilité de l'ordonnateur, demandé par 37,7 % des ordonnateurs, par 43,5 % des comptables et 36,9 % des personnes des autres groupes est le seul élément tangible même s'il reste minoritaire qui, dans l'enquête, donne une piste d'évolution.

En cas de suppression du principe, la responsabilité du comptable pour la présentation des comptes, le paiement des factures, le recouvrement des recettes ou le suivi de la trésorerie ne seraient pas transférés à l'ordonnateur (moins de 15 % des réponses favorables), mais plutôt à un organisme extérieur, tel un commissaire aux comptes (39%).

L'enquête avait pris le parti que les ordonnateurs seraient les plus favorables à la suppression du principe, ce qui, compte-tenu des résultats précédents, se révèle erroné. Certains aspects actuels restent néanmoins primordiaux pour l'ensemble des participants et pour les ordonnateurs.

A la question: « pourquoi les ordonnateurs pourraient ne pas vouloir la suppression du principe? », la sécurité financière (61,1 % de l'ensemble des répondants et 66,6 % des ordonnateurs) et la sécurisation des flux financiers (51,7 % / 62,2 %) sont les motifs premiers du maintien du principe ou tout au moins du maintien du comptable public. Le contrôle sur la gestion (53,5 % / 48,8 %) reste aussi une préoccupation, dans l'intérêt de l'organisme et de l'ordonnateur.

Le comptable est cependant un collaborateur parmi d'autres (61,6% / 73,4 %). Il faut nuancer

cette affirmation qui dépend de la taille de l'organisme et des compétences financières dont l'ordonnateur dispose. Le comptable n'est pas seulement un teneur de livres, mais un technicien de la comptabilité qui préserve les intérêts financiers de l'organisme. Son indépendance et sa responsabilité personnelle et pécuniaire sont-elles nécessaires pour garantir cette sécurité financière? Son positionnement actuel peut-il influencer sur la volonté de l'ordonnateur de souhaiter la suppression du principe de séparation? Si on analyse les réponses aux questions qui portaient sur les buts recherchés par les ordonnateurs pour la suppression du principe, nous pouvons relever des points qui doivent permettre de répondre en partie à ces questions et distinguer des améliorations dans le partage des tâches et les relations entre l'ordonnateur et le comptable.

Les hypothèses sont différentes et montrent une certaine incompréhension entre les acteurs. Si l'ordonnateur souhaite en priorité un allègement des chaînes financières (64,4 %) et la possibilité de choisir son comptable (33,3%), ce dernier envisage plutôt que l'ordonnateur souhaiterait une suppression des contrôles par un acteur indépendant (69,4 %) et de la tutelle du ministère des finances dont il dépend (56,5 %). Néanmoins l'ordonnateur ne demande pas la suppression des contrôles du comptable indépendant (13,3 %), mais de la souplesse, de la rapidité et peut être moins de formalisme dans les flux financiers courants. Pour certains processus, il peut souhaiter que disparaisse la redondance des contrôles effectués par ses services gestionnaires et ceux du comptable. Le contrôle hiérarchisé et surtout le contrôle allégé en partenariat confortés par le décret GBCP de 2012 peuvent favoriser un allègement des chaînes financières et une évolution vers le contrôle *a posteriori* des contrôles aujourd'hui *a priori*, du comptable. La mise en place d'un

contrôle interne comptable et budgétaire, d'un véritable audit interne financier doivent permettre d'assurer une maîtrise des risques, de partager la gestion financière et comptable des organismes et surtout de décider conjointement des modalités de fonctionnement des flux. Cette incompréhension entre les acteurs que fait ressortir l'enquête n'émane-t-elle pas d'un manque de dialogue? La séparation des fonctions et des tâches n'empêche pas une coopération constructive qui préserve l'indépendance des différentes parties. Il existe des outils auxquels le décret GBCP a donné une assise réglementaire dans la continuité des évolutions permises par la LOLF. Les organismes et donc les ordonnateurs et les comptables se sont-ils emparés des outils qu'ils ont à disposition?

La suppression de la séparation n'est pas demandée par la majorité des acteurs, des évolutions sont néanmoins nécessaires qui passent par un assouplissement des flux et des procédures et la mise en place d'outils qui ne seront efficaces que si une coopération constructive est décidée par les deux intervenants. La préservation de la séparation est primordiale pour sécuriser l'emploi des deniers publics (65,1 % des répondants), car les risques financiers d'une suppression sont considérés comme importants par une majorité des participants à l'enquête (58,1 %). Une appréhension qui apparaît toutefois moins prégnante chez les ordonnateurs (48,8 %) que chez les comptables (56,4 %) et les autres participants (66,2 %).

Pistes de réflexion données par les participants

Alain Lambert, père fondateur de la LOLF, a adressé un avis lors de la diffusion du questionnaire: « Voilà un sujet à traiter de manière sereine et positive. Cette séparation n'a plus de sens. Il faut aller vers un vrai

contrôle interne et un contrôle externe revisité en conséquence, notamment en tenant compte de la certification ». Sur la première partie du commentaire relative au traitement serein et positif du sujet, cela va à l'encontre de certains commentaires qui considèrent que la séparation repose sur la défiance entre les acteurs et sur le contrôle. Cette défiance existe mais peut s'effacer, comme dans de nombreux organismes qui ont privilégié la coopération constructive et le dialogue. Dans ce cadre, elle a encore un sens en redéfinissant comme le propose la LOLF et le décret GBCP, les fonctions, les responsabilités et les outils à disposition des acteurs. Elle n'en a pas si l'on reste sur des fonctionnements désuets.

• Certification par des organismes extérieurs

Des commentaires considèrent que le coût induit par le maintien du principe est important. La disparition du comptable public ne serait pas sans conséquences pour les organismes. Outre la montée en compétence des pôles financiers actuels sur les techniques comptables et le contrôle interne, il est probable que la certification par des organismes extérieurs devienne inéluctable.

Les organismes publics ont une double comptabilité, budgétaire et générale, qui impose des compétences budgétaires et comptables, contrairement aux organismes privés. Il n'est pas certain que tous les organismes aient les moyens humains et financiers pour sécuriser l'ensemble du périmètre qui est sous la responsabilité actuelle des deux acteurs.

• Mise en place d'un contrôle interne

Le contrôle interne est l'une des pistes privilégiées par les participants pour faire évoluer les pratiques. Les flux financiers sont

interdépendants et non juxtaposés, il est donc indispensable que le contrôle soit mené concomitamment et le plan de contrôle établi de concert. Les deux acteurs devront aller au-delà d'un fonctionnement cloisonné. Tant que le contrôle interne et l'audit interne, adaptés à la taille des organismes, ne seront pas mis en place de façon réellement effective et concertée, la séparation ordonnateur-comptable continuera de produire des incompréhensions entre les intervenants. Comme le montre l'enquête, la réquisition (11,1 %) et la modification de décisions suite à l'intervention du comptable (24,4 %) ne sont pas une problématique forte pour l'ordonnateur. Au contraire, ce dernier privilégie avant tout au travers du comptable, la sécurisation de ses flux financiers et comptables. La séparation ordonnateur-comptable n'est pas un obstacle à une modernisation de la gestion publique. C'est par contre la volonté de coopération, la mise en place d'outils et de procédures conformes aux spécificités de la gestion publique amenant souplesse et flexibilité, sans remettre en cause la bonne utilisation des fonds publics, qui amélioreront le fonctionnement financier des organismes.

D'autres pistes pour rénover la gestion financière publique passent par un rapprochement des responsabilités financières des deux acteurs, communes pour l'ensemble des risques devant les représentants élus et le juge des comptes, une évolution du métier de comptable public, chef des services financiers et comptable en fonction de la taille des organismes ou encore l'intervention d'une certification externe revisitée comme le propose Alain Lambert mais qui ne serait pas une répétition quasi identique du contrôle mené par la Cour des Comptes.

La séparation ordonnateur-comptable ne doit pas cristalliser la réflexion sur les évolutions permettant de moderniser la gestion publique.

Caricatural, comme l'est l'image du comptable brossé en introduction, l'affrontement entre l'ordonnateur et le comptable dont on rend coupable le principe de séparation n'est souvent qu'un jeu de dupes dans lequel l'organisme public ressort généralement perdant. L'enquête montre que si une certaine méfiance peut exister entre les deux acteurs principaux, la séparation n'est pas le problème central. Sans la supprimer, il est toutefois nécessaire de faire évoluer les pratiques, d'intégrer une certaine souplesse et une flexibilité dans les processus, de coopérer étroitement sur l'ensemble des flux pour en maîtriser les risques et les adapter aux impératifs de chacun.

L'impact macroéconomique des investissements publics : Enjeux et perspectives pour les acteurs publics locaux

Amélie BARBIER- GAUCHARD, Clément MONTAGNE

Revue Française de Finances Publiques / 01.02.2017

INTRODUCTION

À l'heure où les deniers publics se font de plus en plus rares, la question de l'efficacité de la dépense publique se pose avec une acuité toute particulière, notamment lorsqu'il s'agit des investissements publics. Les investissements publics sont définis par l'OCDE comme des dépenses en capital qui financent des « investissements en infrastructure physique (route, immeuble administratif...) ou immatérielle (développement capital humain, soutien à l'innovation, recherche et développement...) ayant un usage productif sur plusieurs années ». Généralement, la Formation Brute de Capital Fixe publique (FBCF) est utilisée comme proxy, bien qu'imparfait, des investissements publics. Toutefois, la façon dont l'investissement public est mesuré à travers les pays varie. Bien qu'il existe un débat sur le périmètre à considérer, c'est cette définition qui sera retenue par la suite.

Il faut en effet distinguer les dépenses publiques d'investissement des dépenses publiques courantes ou de fonctionnement (masse salariale, prestations sociales, subventions, intérêts de la dette...). De façon équivalente, il est également courant de distinguer les dépenses publiques « productives » (dans le sens où elles entrent dans la fonction de production des entreprises du secteur

privé directement ou non) des dépenses publiques « non productives ».

Dans ce contexte, les acteurs publics locaux jouent un rôle majeur en termes d'investissement public. En effet, d'après Mizell & Allain-Dupré (2013), l'investissement public local représente près de 65 % de l'investissement public total au sein des pays de l'OCDE en 2011 et plus de 80 % pour la France. Dans le même temps, les finances locales n'échappent pas à cette tendance de raréfaction des ressources publiques comme le souligne la Banque Postale (2014). Comme le rappelle également la Cour des comptes (2015a), les restrictions budgétaires obligent les collectivités à mieux appréhender leurs dépenses. En outre, l'effet des baisses de dotation aux collectivités locales est loin d'être négligeable. À partir d'une approche économétrique couvrant la période 2001-2013, la Caisse des dépôts et consignations (2015) estime l'impact passé des variations de dotations sur les niveaux d'investissement public local. Cette étude montre notamment qu'une baisse de 1 % des dotations de l'État entraîne, la première année, toutes choses égales par ailleurs, une contraction de l'investissement des collectivités locales comprise entre 0,1 % et 0,4 %. En appliquant ces élasticités constatées dans le passé aux baisses de dotations programmées dans la loi de finance à l'horizon 2017, l'investissement se

contracterait de 10 à 13 % selon les niveaux de collectivités.

Parmi les diverses façons d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques, la mesure de l'impact économique des investissements publics permet d'évaluer l'effet sur l'activité économique et l'emploi d'un territoire (pays, région, commune...) d'un investissement public donné. Depuis plus de 40 ans, les économistes s'affrontent sur cette question. Bien que, théoriquement, les modèles de croissance endogène identifient sans ambiguïté un effet positif depuis les contributions pionnières de Barro (1990) ou encore Lucas (1990), les évaluations empiriques sont loin de converger. Depuis les travaux de Mera (1973) ou encore Aschauer (1989b), les techniques de modélisation et d'estimation se sont perfectionnées sans qu'aucun consensus ne puisse être trouvé.

Si, au niveau national, l'impact positif de l'investissement public est prouvé, leur effet au niveau local (régional, départemental ou communal) reste peu exploité. En effet, de nombreux travaux se sont intéressés à l'impact macroéconomique des investissements publics nationaux sur la croissance (voir notamment Pereira & Andrzej (2013), Commission européenne (2014), Bom & Ligthart (2014b) ou encore Abiad, Almansour, Furceri, Granados & Topalova (2014) pour une revue de littérature détaillée) qui s'avèrent particulièrement intéressants pour définir une méthodologie qui puisse s'appliquer au cas des investissements publics locaux. En outre, quelques travaux se sont intéressés à l'impact macroéconomique de certaines dépenses publiques locales bien spécifiques dont la méthodologie peut

également inspirer les travaux sur l'impact macroéconomique des investissements publics locaux. Notre attention se porte ici uniquement sur l'impact sur la croissance économique des investissements publics.

De façon générale, l'analyse de l'impact macroéconomique des investissements publics nécessite tout d'abord d'opérer un certain nombre de choix méthodologiques comme le précise la section I. Il convient en effet de s'interroger sur l'acteur initiateur de l'investissement public, sur la nature de l'investissement public, les modalités de son financement, les acteurs économiques concernés par cet investissement public et surtout les mécanismes par lesquels l'investissement public affecte l'économie réelle. Différentes approches sont ensuite disponibles pour évaluer l'impact macroéconomique comme le détaille la section II.

I- QUELLES SONT LES SPÉCIFICITÉS DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ?

Pour analyser l'impact macroéconomique des investissements publics, il convient de s'interroger sur l'acteur public concerné, la nature de l'investissement public considéré ainsi que sur les modalités de son financement. En fonction de ces caractéristiques, il sera possible d'identifier les canaux de transmission de l'investissement public à l'économie réelle. En d'autres termes, il sera possible de mettre en lumière les mécanismes par lesquels l'investissement public affecte l'économie.

I.1 Le niveau subnational, un acteur clé de l'investissement public

Afin d'identifier les acteurs à l'origine des investissements publics dans un pays, il convient de distinguer le gouvernement central des gouvernements subnationaux. Les décisions publiques sont en effet généralement prises dans un cadre multi-niveaux qui implique donc différents acteurs publics. Le gouvernement central fait référence au gouvernement national ou fédéral en fonction des pays. Les gouvernements subnationaux (ou niveau infranational ou local par la suite) se réfère à tous les niveaux de gouvernement au-dessous du niveau du gouvernement central (régional, communal...).

Comme le soulignent Hulbert & Vammalle (2014), les gouvernements subnationaux sont responsables de près des 2/3 de l'investissement public dans les pays de l'OCDE. Les gouvernements infranationaux sont en effet des acteurs majeurs de l'investissement public dans les pays de l'OCDE, et représentent en moyenne 65 % de l'investissement public total. Cependant, cette moyenne cache d'importantes disparités : cette proportion est beaucoup plus élevée dans les pays très décentralisés comme le Canada ou la Belgique (autour de 80 %) et, au contraire, est plus faible dans les pays historiquement centralisés ou dans les petits pays (inférieur à 40 % en Grèce ou en Estonie par exemple) comme l'illustre la figure 1. Le cas des États-Unis semble atypique de ce point de vue. En effet, bien que très centralisé, ce pays délègue plus de 80 % des investissements publics aux gouvernements subnationaux. Une analyse rétrospective révèle toutefois que l'investissement public des

gouvernements locaux a eu tendance à diminuer ces dernières années dans la plupart des pays de l'UE, à l'exception de certains pays d'Europe Centrale et Orientale et de la Grèce comme le révèle la figure 2.

En France, le rôle des collectivités territoriales s'est accru à partir de 1982 et les lois Defferre, dites « Acte I » de la décentralisation. Ces textes furent complétés par les lois de 1983 déléguant des compétences aux collectivités et par les « Actes de décentralisation » de 2003 et 2010. La réforme de 2003 a introduit la notion de « chef-de-filat » afin d'éviter les compétences partagées comme l'explique notamment Verpeaux (2013).

Le niveau de base, la commune, dispose de compétences afférentes aux exigences de sa proximité avec les citoyens (urbanisme, gestion des écoles maternelles et élémentaires, entretien de la voirie communale et mise en place de l'action sociale facultative...). Le département dispose également de compétences en matière d'aménagement, c'est à lui que revient la gestion des ports, aérodromes et la gestion du réseau routier départemental. La région est compétente en matière de planification, de programmation des investissements et d'aménagement du territoire. C'est ainsi qu'elle gère les aides directes et indirectes aux entreprises, élabore et exécute la partie régionale du contrat de plan. Elle contribue aux transports régionaux via la participation aux financements des infrastructures (e.g. ligne TGV). Ainsi depuis la réforme de 2003 la région a le « chef-de-filat » en matière de « développement économique, d'intermodalité, de complément de transport, d'énergie et transition

énergétique, d'innovation et l'internationalisation des entreprises ». La promulgation de la loi portant Nouvelle Organisation du Territoire de République, dite loi notre, en août 2015 supprime la clause de compétence générale pour les départements et les régions et renforce par la même occasion le rôle des régions en matière de transport car elles récupèrent le pilotage des transports interurbains qui était jusqu'alors du ressort des départements.

De part la répartition légale des compétences entre les collectivités locales notamment en France, l'investissement public est mis en place à plusieurs niveaux de collectivité. Il fait intervenir un grand nombre d'acteurs publics à différents niveaux de décision ce qui n'est pas sans poser de nombreux problèmes.

En effet, les effets d'un investissement mis en place par la commune ne seront pas les mêmes qu'un investissement mené par une région, et il convient d'être en mesure d'identifier les canaux de transmission spécifiques de l'investissement public liés à tel ou tel niveau de décision public.

En outre, Allain-Dupré (2011) montre, en s'appuyant sur l'exemple des politiques d'investissement menées suite à la crise de 2008, le manque de coordination entre les niveaux de décision et l'existence d'écarts de gouvernance d'un niveau de décision à l'autre. Par exemple, le manque de politique fiscale coordonnée peut faire apparaître des comportements antagonistes, où l'État central mène une politique expansionniste, quand, à cause d'une règle budgétaire, les pouvoirs locaux mènent des politiques d'austérité pour maintenir l'équilibre.

Par ailleurs, dans ce cadre apparaissent des « effets de débordement ». Cela signifie que les politiques mises en place par une collectivité auront des répercussions sur les collectivités voisines. Si ces effets se produisent au niveau national également, ils sont encore plus marqués lorsqu'il s'agit des gouvernements infranationaux. En effet, la forte mobilité des facteurs, capital et travail, entre les collectivités d'un même pays entraîne un accroissement de ces effets par rapport au niveau national ou européen. Ces effets peuvent affecter aussi bien les recettes fiscales, l'offre de travail ou encore la productivité des industries.

Enfin, l'étude du niveau local pose problème en termes d'accès aux données. Si le niveau européen ou national est doté d'agences et d'institutions spécialisées pour la collecte et le traitement des données, ce n'est pas le cas de nombreuses collectivités locales, notamment les intercommunalités et les communes. L'analyse des politiques économiques à cette échelle peut être compromise par cette sporadicité des données.

Dans l'esprit de la théorie du fédéralisme budgétaire, un certain nombre de travaux s'est d'ailleurs interrogé sur le niveau de décision publique optimal pour engager l'investissement public. En d'autres termes, la question posée est la suivante : quel est le niveau de décision publique (national ou infranational) le plus pertinent pour réaliser tel ou tel investissement public ? Des facteurs comme les effets de débordement, la mobilité des facteurs de production ou encore l'existence d'économies d'échelle peuvent venir affecter dans un sens ou

dans l'autre la réponse à cette question. Aux États-Unis, Ram & Ramsey (1989) montrent notamment que le capital public crée au niveau des États américains a un impact significatif sur la production contrairement au stock de capital issu du niveau fédéral. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec précaution en raison de l'effet statistique. En effet, les dépenses en investissement non militaire étant près de deux fois plus élevées au niveau fédéral qu'au niveau local.

I.2 Des investissements publics subnationaux centrés sur le développement économique

L'OCDE (2014) distingue neuf types d'investissement public (voir la figure 3). Les investissements en transport, communication, énergie, construction, éducation peuvent se ranger dans les investissements qualifiés de « productifs » alors que les dépenses de protection sociale, de santé ou encore de services publics généraux correspondent plutôt aux investissements caractérisés de « non-productifs ».

La plupart des investissements publics infranationaux se concentre dans des domaines d'importance stratégique pour la croissance économique future, le développement durable et le bien-être des citoyens. Ainsi, près des 2/3 des investissements publics infranationaux relève donc des investissements qualifiés de « productifs ». En effet, 37 % des investissements publics des gouvernements sous-nationaux sont alloués aux affaires économiques (transports, communications, développement économique, énergie, construction, etc.). Environ 23 % est utilisé pour l'éducation, ce qui permet de

déterminer la qualité de la main-d'œuvre future. Enfin, 11 % est consacré au logement et aux équipements collectifs. Le reste des investissements publics infranationaux se répartit pour l'essentiel entre les services publics généraux, les loisirs, la culture et le culte, la santé et la protection sociale.

En France, la Cour des comptes (2015) considère que les investissements publics des collectivités locales se traduisent par « la réalisation ou la modernisation d'équipements publics visant à améliorer la qualité des services offerts à la population, renforcer l'attractivité des territoires, répondre aux évolutions démographiques et assurer le renouvellement du patrimoine ou la conformité à des normes techniques nationales ». Cette définition nous permet de voir l'étendue des investissements des collectivités locales. Ces investissements peuvent aller des parcs, aux écoles en passant par les autoroutes. En outre, il ne s'agit pas forcément de construction de nouvelles infrastructures mais également de dépenses d'entretien et de maintenance.

Les travaux fondateurs en théorie de la croissance endogène distinguent également les dépenses publiques « productives » lorsqu'elles entrent comme argument dans la fonction de production des firmes (dépenses en éducation ou en transport par exemple) des dépenses « non-productives » (dépenses de sécurité sociale notamment). Dans ces modèles, les politiques publiques peuvent influencer le taux de croissance de l'économie à long terme (on nomme « état stationnaire » cette situation économique à très long terme) et non plus

seulement durant le processus de transition vers cet « état stationnaire ».

Dans ce cadre, Kneller, Bleaney & Gemmell (1999) montrent notamment qu'une hausse des dépenses productives exerce un effet positif sur le niveau de production avec un coefficient de 0,27. Kneller, Bleaney & Gemmell (1999) distinguent toutefois les effets en fonction du type d'infrastructure considéré. Quant aux dépenses non-productives, elles ne semblent avoir aucun effet sur la production. Ces résultats sont cohérents avec la littérature et notamment ceux de Barro (1990) qui obtient un coefficient de zéro pour les dépenses non-productives.

Ces dernières années, la plupart des travaux qui se sont intéressés à l'impact macroéconomique des investissements publics nationaux se sont focalisés sur les infrastructures de transport (routes, autoroutes, aéroports, ports, rails...), d'énergie ou de communication. Comme le souligne Deng (2013), les investissements en infrastructures de transport peuvent améliorer la performance économique globale d'un pays par la réduction des coûts de transport et la plus grande accessibilité au territoire qui vient réduire les coûts de production des firmes, accroître les investissements privés, stimuler les échanges commerciaux, créer des emplois et ainsi indirectement accroître la productivité du travail. De la même façon, les investissements en infrastructures d'énergie ou de communication viennent améliorer la productivité des facteurs de production de la firme. En outre, une caractéristique supplémentaire des infrastructures de communication réside dans l'existence de fortes externalités positives de réseau entre utilisateurs

comme le soulignent Pradhan, Arvin, Norman & Bele (2014). Un nouveau type d'infrastructure est apparu à la fin des années 2000, en lien avec l'essor des nouvelles technologies. Les Infrastructures de Données Géographiques (IDG) définies comme « l'ensemble de services disponibles sur Internet, sur les sites web des différents acteurs concernés, et permettant la diffusion et le partage d'informations géographiques ». Les études réalisées en Australie, en Nouvelle-Zélande ou encore au Royaume-Uni par ACIL Tasman (2008) ainsi qu'en Catalogne par Almirall, Bergadà & Ros (2008) considèrent cette innovation comme un choc de productivité positif pour les entreprises (car service de meilleure qualité, avec des temps de réponses moins long) et tentent de mesurer l'impact sur l'économie du territoire de ce type d'investissement public particulier.

Il convient toutefois de s'interroger sur le sens de la causalité entre croissance économique et investissement public. À ce titre, Pradhan, Samadhan & Pandey (2013) s'intéressent aux infrastructures de transport et de communication. Ils montrent notamment que la causalité entre les investissements en infrastructures de transport et la croissance est double. En effet la croissance économique, accroît la demande en réseaux de communication, qui suscite à son tour une hausse des investissements en infrastructures de transport. Ces investissements amènent à un regroupement de l'économie, autrement dit une agglomération et une spécialisation de l'économie, qui mène à la croissance économique et à l'amélioration des échanges. Ces deux points entraînant une hausse de la demande en réseaux de communication et

ainsi de suite. Il apparaît ainsi qu'en moyenne sur les 34 pays de l'OCDE, une augmentation d'1 % des investissements en transport conduit à une hausse de 0,60 % de la croissance économique.

Mais cette double causalité où les infrastructures publiques tirent la croissance et réciproquement, fait émerger la question du stock d'infrastructure optimal. En effet équiper de routes une région qui en était jusque là dépourvue semble avoir plus d'effet que de construire des autoroutes à deux fois quatre voies dans une région déjà sur-équipée. C'est cette question du niveau optimal du stock d'infrastructure et de ses conséquences sur l'efficacité de l'investissement public que certains auteurs ont cherché à expliquer.

Dans le cas des États-Unis, Evans & Karras (1994), étudient les effets du stock de capital public et des dépenses courantes sur la production privée. Les résultats montrent que seules les dépenses en éducation ont un impact positif (quelle que soit la méthode utilisée) et que les autres investissements publics n'ont pas d'effet sur la production privée. Ce résultat est interprété comme la preuve que ce pays est en situation de surinvestissement et donc que l'accroissement du capital public n'a plus d'effets significatif sur la production privée. Pour l'UE, la Commission européenne (2014) étudie l'impact des infrastructures de transport et d'électricité sur la croissance à long terme. Les politiques de promotion des dépenses en infrastructures de transport et d'électricité peuvent conduire à des impacts positifs sur la croissance à condition qu'il n'y ait pas de sur-prestation des infrastructures. Dans le cas

de l'électricité, les résultats montrent en outre que la croissance, grâce à une consommation accrue d'électricité, peut se traduire par une infrastructure supplémentaire qui, à son tour, soutient la croissance économique. Ainsi la Commission montre qu'une hausse de 1 % des investissements en infrastructures électriques contribue à une augmentation du PIB de 0,25 %, alors que dans le même temps une hausse de 1 % des infrastructures de transport génère une hausse de 0,19 % du PIB. On notera ici la différence avec les résultats de Pradhan, Samadhan & Pandey (2013) et ceux de la Commission. L'effet du PIB sur les infrastructures électriques s'élève quant à lui à hauteur 0,99 %, c'est-à-dire qu'une hausse d'1 % du PIB entraînera une hausse quasi proportionnelle du niveau en infrastructures électriques. Des travaux similaires ont été menés sur les régions françaises notamment par Charlot, Piguet & Schmitt (2003). Ils montrent que des investissements publics opérés dans des régions avec un stock initial d'infrastructures élevé n'a aucun impact productif en raison d'un phénomène d'encombrement. Au contraire, il existe une efficacité productive élevée du capital public pour les régions moyennement dotée ou peu dotée.

I.3 Le poids de la dette pour financer l'investissement public

Afin de mieux appréhender les investissements publics locaux, la question de leur financement se doit d'être étudiée. Hulbert & Vammalle (2014) soulignent que la nature de leur financement a beaucoup évolué ces dernières années comme en témoigne la figure 4. Plus précisément, la part des investissements publics locaux financés

par dette publique a presque doublé depuis le début de la crise financière mondiale. En 2007, juste avant la crise, 54 % des investissements a été autofinancé et 40 % a été financé par des transferts en capital (subventions d'investissement), l'emprunt ne représentait que 6 % du financement. En 2011, seulement 36 % des investissements publics locaux a été autofinancé et 38 % par des transferts en capital, l'emprunt représentant 14 % du financement.

En France notamment, la question des modalités de financement de l'investissement public local s'inscrit dans un cadre législatif différent du niveau national. En effet les collectivités locales sont soumises à une obligation de voter des budgets équilibrés mais également à l'obligation de présenter un budget de fonctionnement à l'équilibre et si possible en excédent donc sans avoir recours à l'emprunt. Cette contrainte fait que l'emprunt ne peut être utilisé qu'exclusivement pour financer des projets d'investissement public. Toutefois, la situation budgétaire des collectivités les pousse désormais à réduire leurs dépenses publiques mais aussi à revoir leurs modes de financement. La contrainte budgétaire propre aux collectivités locales les oblige à adapter leurs comportements d'investissement face aux évolutions de leurs comptes. Si plus de 90 % des investissements sont toujours financés par des ressources propres (épargne à hauteur de 77 % et subventions en investissement pour 22 %), la Banque Postale (2015) rappelle que la pression à la baisse exercée sur ces deux sources de financement explique en partie la baisse des investissements publics locaux. En effet, l'érosion des capacités d'autofinancement et la baisse des

dotations ne sont pas compensées par un recours massif à l'endettement.

Alors que les premiers travaux académiques ne prennent pas en compte l'impact des modalités de financement des investissements publics, Kneller, Bleaney & Gemmell (1999) ou encore Bom & Lighthart (2014a) analysent l'effet du type de financement sur l'impact macroéconomique des investissements publics. En effet, négliger les modalités de financement des investissements publics biaise largement les résultats obtenus quant à leur impact final sur l'activité économique. Il faut également considérer la contrainte budgétaire à laquelle sont confrontés les décideurs publics. L'impact final sur l'activité diffère en effet sensiblement selon que les investissements publics sont financés par endettement public (dans ce cas, le coût de ce mode de financement est supporté par les générations futures) ou par la fiscalité (dans ce cas, les ressources financières des agents économiques sont immédiatement et directement affectées).

Kneller, Bleaney & Gemmell (1999) opèrent une distinction entre la fiscalité distorsive (impôts sur le revenu et les bénéfices, cotisations de sécurité sociale, impôts sur le patrimoine...) et la fiscalité non distorsive (TVA...). Pour les pays de l'OCDE sur la période 1970-1995, ils montrent que, contrairement aux impôts non distorsifs, les impôts distorsifs ont un effet négatif sur la croissance. Plus précisément, il apparaît que les dépenses publiques ont un impact positif sur la croissance, mais que la fiscalité distorsive a un impact particulièrement négatif, avec un coefficient de -0,41, sur la production privée. Concernant les revenus, les revenus distorsifs, ont un effet négatif

assez important avec un coefficient de 0,41. De manière similaire, les revenus non-distorsifs n'ont pas d'effet sur le niveau de production, de même les autres revenus (e.g. les taxes de douanes) ont un effet négatif sur la production.

Bom & Ligthart (2014a) montrent quant à eux qu'il est préférable pour un gouvernement d'emprunter pour investir plutôt que d'accroître la charge fiscale actuelle qui pèse sur les agents économiques. Lever la condition d'équilibre budgétaire, autrement dit autoriser l'endettement public, permet de limiter les effets négatifs de l'investissement public sur l'investissement privé, la production et l'emploi. Ainsi, la charge financière liée à cet investissement public est reportée à une période où l'investissement public aura certainement porté ses fruits en créant de la richesse supplémentaire. Il faut également noter que l'endettement public permet de rendre positif l'effet de l'investissement public sur la consommation privée.

I.4 Les canaux de transmission des investissements publics à l'économie

Afin d'identifier les canaux de transmission des investissements publics à l'économie réelle, il convient tout d'abord d'identifier les acteurs économiques concernés. Nous pouvons distinguer les entreprises, les ménages et le secteur public lui-même. Les ménages sont rarement considérés dans l'analyse économique. Le plus souvent, ce sont les effets sur les entreprises et, le cas échéant, sur le secteur public qui retiennent l'attention.

Les canaux de transmission peuvent être de nature très diverse et variée en fonction des hypothèses qui sont retenues quant à la nature des investissements publics, au mode de financement et au niveau de décision publique considéré. En ne tenant compte que du niveau national et en ignorant pour l'instant la nature du financement, trois principaux canaux de transmission peuvent être identifiés. Un premier canal direct est induit par le supplément de demande généré par les dépenses d'investissement public. Les autres canaux sont plus indirects. Le deuxième canal de transmission transite par les coûts de production de la firme. Affectant la technologie de production, les investissements publics lui permettent d'être plus productive et donc plus compétitive à la fois sur le marché national et sur les marchés internationaux. Le troisième canal de transmission se manifeste par les effets de levier induits en fournissant des signaux à des secteurs clés de l'économie.

La prise en compte du type de financement fait apparaître de nouveaux canaux de transmission. En cas de financement par endettement public, la théorie économique nous enseigne, notamment au niveau national, que le canal du taux d'intérêt joue un rôle crucial dans la mesure où un effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique peut apparaître. En cas de financement par impôts, le canal du revenu joue un rôle crucial. Tout dépend sur quel acteur économique pèse la fiscalité.

D'autres canaux de transmission ont été étudiés. Aschauer (1989a) tente notamment de montrer les effets directs de l'investissement public financé par emprunt mais aussi indirects via le taux de

retour sur le capital privé non-financier. Basée dans un cadre néoclassique, l'analyse vise à tester l'existence ou non d'un effet d'éviction. Pour se faire, il teste les effets d'une hausse des dépenses publiques sur deux variables, le stock de capital privé non-financier et le taux de retour sur capital privé non-financier, ce dernier étant un déterminant du premier, car plus le retour sur capital est important plus l'individu est incité à investir. À partir d'une étude économétrique, il montre que deux canaux opèrent de manière simultanée. D'une part, une hausse du capital public se substitue au capital privé dans des proportions de quasiment un pour un. Cela s'explique par le fait que le secteur privé va accaparer la hausse du capital public au lieu de lui-même investir dans le capital dont il a besoin. D'autre part, une hausse du capital public fait augmenter le taux de retour du capital privé ce qui incite le secteur privé à investir davantage. Il apparaît alors que le second effet l'emporte. Ainsi, une hausse du capital public a tendance à accroître le stock de capital privé.

La prise en compte du niveau de décision local fait par ailleurs apparaître le canal des externalités (ou effets de débordement), aussi bien verticales (entre le niveau national et le niveau local) qu'horizontales (entre les différentes localités).

II- QUELLE APPROCHE POUR ÉVALUER L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ?

Comme le souligne Rickman (2010), il existe deux principaux types d'approche : des approches économétriques (approche par la fonction de production, la fonction de coût ou le modèle VAR pour Vectoriels Autorégressifs) et des approches

théoriques avec simulations (modèles EGC pour modèles d'équilibre général calculable ou DSGE pour modèles d'équilibre général inter temporels stochastiques). Chaque type d'approche présente des avantages et des inconvénients et il convient de choisir la méthode la plus adaptée en fonction des objectifs attendus.

Au début des années 1980, deux types de modélisation se sont progressivement imposés, au moins à un niveau académique : les modèles VAR et les modèles DSGE. Ces deux approches ont développé et proposé des outils quantitatifs originaux permettant de renouveler l'analyse des fluctuations. D'un côté, l'approche VAR permet de modéliser la dynamique de différentes variables économiques agrégées à l'aide d'un faible nombre de restrictions, la sélection du modèle ne s'effectuant que sur la base de critères statistiques. D'un autre côté, les modèles DSGE offrent une modélisation parcimonieuse et rigoureuse de la dynamique économique et des anticipations.

Pour mesurer l'impact d'une politique publique sur l'économie réelle, il faut distinguer plusieurs niveaux de prise en compte du comportement des agents. Prenons un exemple simple pour les différencier. Dans l'analyse statique lorsque le gouvernement décide d'augmenter de 10 % la taxe portant sur un produit générant 100 000 euros de recettes fiscales, la mise en place de la taxe produit une hausse de 10 000 euros des recettes fiscales. Ainsi les consommateurs peuvent se détourner du produit taxé pour consommer un substitut moins taxé et par conséquent diminuer les recettes fiscales. Il est en outre possible

de pousser l'analyse de sorte à comprendre les interactions entre les agents, et ce en passant par les prix, c'est ce que cherche à faire l'analyse dynamique. En effet, en se détournant du produit taxé l'entreprise qui le produisait va perdre des revenus, sera contrainte de réduire son personnel, les employés une fois licenciés percevront une allocation chômage, leurs revenus ayant baissé, ils consommeront moins, donc généreront moins de recettes fiscales et de revenus dans l'économie.

II.1 L'approche par l'estimation de la fonction de production ou la fonction de coût

Sturm, De Haan & Kuper (1998) s'intéressent aux différentes approches pour évaluer l'impact des investissements publics sur la croissance économique. Ils évaluent les avantages et les inconvénients des deux principales façons de modéliser la relation entre l'investissement public et la croissance économique :

- l'approche par la fonction de production dans laquelle le stock de capital public est ajouté en tant que facteur de production supplémentaire dans une fonction de production (qui est alors estimée à un niveau national ou régional) ;
- l'approche par la fonction de coût ou de profit dans laquelle le stock de capital public influence le prix des facteurs de production. L'approche par la fonction de production, consiste à intégrer l'investissement public au sein de la fonction de production de l'entreprise. En d'autres termes, cette approche vise à considérer les investissements publics comme un facteur de production de l'entreprise, à l'instar du capital et du

travail. Que ce soit chez Aschauer (1989b) ou Munnell (1990), la littérature montre que l'investissement public contribue à l'amélioration de la productivité à la fois du capital et du travail. Ceci s'appuie sur les théories supposant que l'intervention publique permet de pallier les insuffisances du marché. En effet, il y a des secteurs d'activité où les firmes ne veulent ou ne peuvent pas intervenir. Dans ces situations, l'investissement public permet de créer un marché et des gains de productivité. C'est par exemple le cas dans les transports. Le problème posé par cette méthode c'est qu'elle est statique, il est possible de voir comment l'investissement public influence la productivité pour reprendre les travaux d'Aschauer mais ni les comportements des entreprises, ni les interactions entre les agents sont prises en compte.

L'approche par la fonction de coût ou la fonction de profit représente une approche alternative. La fonction de coût dépend de la quantité produite et du coût des facteurs de production, alors que la fonction de profit montre la relation entre le profit, le chiffre d'affaires (i.e. le prix multiplié par la quantité) et le coût des facteurs. Dans le cas où les facteurs sont le travail et le capital, leurs coûts sont respectivement le salaire et les taux d'intérêt. Seitz (1993) montre que l'approche par la fonction de coût se fait en plusieurs temps, montrant comment les agents réagissent. Tout d'abord la firme introduit le capital public dans sa fonction de production. Ensuite le capital public se retrouve dans la fonction de coût, indirectement via la production, le capital public étant supposé gratuit, il n'est pas pris en compte à ce niveau là. Enfin, le coût du capital public est pris en compte via son « shadow price », c'est à

dire l'économie réalisée dans les coûts de production résultant de l'augmentation d'une unité de capital public.

Ces deux approches visent à modéliser le comportement de la firme. La firme opère un arbitrage, entre les différents types de facteurs, afin de minimiser ses coûts et donc maximiser ses profits, elle peut ainsi adapter son comportement à la suite des décisions de politique publique. Il existe toutefois différentes méthodes économétriques pour évaluer ces fonctions. Alors que les premières estimations économétriques se basent sur des techniques simples, l'apparition des modèles VAR dans les années 1980 permet de surmonter les principaux écueils de ces méthodes. En effet, comme le rappellent Pereira & Andraz (2013), les premières estimations, des années 1950 à 1980 à partir de fonction de production Cobb Douglas ou translog notamment, souffraient de plusieurs problèmes économétriques, que les modèles VAR ont en partie résolu. Le premier était l'étude de la tendance des variables, la seconde un problème d'omission et enfin la question de la causalité.

De part leur structure, les modèles VAR sont influencés par la tendance dans le temps suivie par les variables économiques étudiées. En effet, ces modèles se basent sur l'étude des données passées pour expliquer les relations présentes entre les variables retenues pour l'étude. Ainsi, des variables comme les investissements publics et la croissance économique ont pu suivre des tendances similaires. Ce biais, dit de co-intégration, aura un impact sur l'analyse des résultats. En effet, alors que des auteurs comme Aschauer (1989b) ou Munnell (1990) trouvent des élasticités

comprises entre 0,23 et 0,39, Pereira & Andraz (2013) montrent qu'en prenant en compte ces problèmes de tendance, la littérature obtient des résultats inférieurs, de l'ordre de 0,09 à 0,16. En outre, un des risques lorsqu'on spécifie un modèle économétrique, est l'omission de variables importantes. En effet ne pas prendre en compte une variable qui pourrait influencer la variable explicative entraînera des résultats biaisés et inexploitable. Par ailleurs, la question de la causalité est une problématique à considérer, car le sens de la causalité permet une meilleure compréhension des phénomènes. Si les études passées nous montrent un effet positif de l'investissement public sur la production, il peut exister une causalité inverse, c'est à dire que la croissance économique influence à son tour le niveau de l'investissement public. Les modèles VAR permettent donc de pallier ces trois problèmes économétriques rencontrés par les modèles antérieurs. Cependant ils ne sont pas sans reproches. La critique de Lucas, soulève leur caractère a-théorique. De plus ces modèles nécessitent des séries longues qui ne sont parfois pas disponibles.

II.2 L'approche par le modèle d'équilibre général (calculable ou stochastique)

Les modèles d'Équilibre Général Calculable (EGC) sont une classe de modèles économiques qui utilisent des données économiques réelles pour estimer comment une économie pourrait réagir à des changements de politique, de technologie, de ressources, ou d'autres facteurs externes. Ils ont la particularité de prendre en compte, de façon plus ou moins détaillée, toutes les composantes

d'une économie, suivant la théorie de l'équilibre général. Ainsi, les modèles EGC, ont deux caractéristiques majeures : une matrice de comptabilité sociale et des équations comportementales.

Les modèles d'équilibre général sont des modèles entièrement spécifiés portant sur une économie ou une région et incluant toutes les activités, facteurs et institutions de production. Par conséquent, les modèles sont d'équilibre « général » car ils comprennent la modélisation de tous les marchés (sur lesquels les décisions des agents sont sensibles aux prix et les marchés concilient les décisions d'offre et de demande) et des composantes macroéconomiques, telles que les investissements et l'épargne, la balance des paiements et le budget du gouvernement. Ces modèles sont dits « d'équilibre » car ils permettent d'obtenir un vecteur de prix permettant d'égaliser l'offre et la demande sur tous les marchés représentés par le modèle. On peut dire que les modèles d'équilibre général, servent à simuler une politique économique, dans un cadre économique construit à partir de modèle théorique.

La matrice de comptabilité sociale est construite de sorte à représenter l'économie en secteur, chaque secteur regroupant plusieurs types de biens ou d'agents. Ainsi la matrice pourra considérer les cadres supérieurs, sans distinction de sexe, ou bien agréger en un secteur les bouteilles d'eau gazeuses et la viande hachée. Cette méthodologie a l'avantage de combiner en une base de données, des informations sur les échanges au cours d'une année donnée entre les différents secteurs de l'économie. Les données pouvant provenir de diverses institutions ou d'enquêtes.

Ainsi les entrées le long d'une ligne représentent les paiements reçus par un secteur particulier, la somme de la ligne montre l'ensemble des revenus du secteur considéré. Les données le long d'une colonne, montrent les dépenses réalisées par un secteur particulier, la somme d'une colonne nous donne le total des dépenses du secteur étudié. Cependant, plus le degré de sectorisation est grand, plus le besoin en données est important et le risque de données manquantes est élevé.

Les équations dites comportementales représentent quant à elles le comportement des différents types d'agents dans l'économie. Ainsi comme le rappelle Suwa (1991), le cadre d'analyse Walrasien prévaut dans les modèles EGC. Les décisions de production des entreprises sont issues de la maximisation de leur profit. Ce cadre d'étude met en avant les effets de retour qui existent dans l'économie. Ainsi les revenus des ménages dépendent du prix des facteurs qui sont eux même liés aux prix des biens de production, on comprend donc aisément que la demande de biens dépend des prix, directement et via le revenu des ménages.

Lorsqu'on en vient à étudier l'impact des politiques régionales, et les débordements entre les régions, il est nécessaire de pouvoir prendre en compte la provenance des biens qui sont consommés par les agents économiques. Armington (1969), montre que cette intégration de la provenance des biens dans le comportement des agents se fait par l'abandon de l'hypothèse de substituabilité parfaite entre les biens produits localement et les biens produits à l'extérieur, en introduisant une substituabilité imparfaite. On suppose donc que les agents consomment de biens

composites, composés de biens domestiques et étrangers, le prix des biens composites dépend d'une fonction relative des prix domestiques par rapport aux prix étrangers.

Les études de Giesecke & Madden (2003), Partridge & Rickman (2010) ou encore ACIL Tasman (2009) utilisent des modèles d'équilibre général calculable.

Il faut cependant différencier les modèles d'équilibre général calculable (EGC) des modèles d'équilibre général dynamique stochastique (de l'anglais Dynamic Stochastic General Equilibrium, DSGE). Même si dans leur spécification, c'est-à-dire leur construction et leur résolution, ces modèles sont assez similaires, il existe un point qui les différencie : les modèles EGC évoluent dans un environnement dit déterministe alors que les modèles DSGE évoluent dans un cadre stochastique. Dans un environnement déterministe, les variables peuvent subir des chocs les écartant de la tendance mais elles retourneront toujours à la tendance. C'est le cas d'un bateau qui louvoie mais qui ira malgré les virements de bords à sa destination. Dans un environnement stochastique, les variables ne suivent pas de tendance déterminée. Dans ce cas, le bateau n'a pas de destination ou de cap et se contente de suivre les courants et les vents.

Les modèles DSGE sont une extension de la théorie d'équilibre général. Ces modèles jouent notamment un rôle important dans l'évaluation de l'impact macroéconomique des politiques économiques menées par les banques centrales et les institutions internationales comme le FMI. La méthode de ces modèles repose sur deux principes : une modélisation des agents économiques au niveau microéconomique

(ménages, entreprises, État) et une utilisation des données passées pour calibrer un modèle. L'objectif est de modéliser les variables macroéconomiques telles que la croissance, l'inflation, le chômage, l'équilibre extérieur... Les principes restent les mêmes que pour la théorie de l'équilibre général, développée par Arrow et Debreu, des agents rationnels : les ménages maximisent leurs utilités et les entreprises leurs profits. La partie stochastique consiste à introduire des processus stochastiques exogènes, dits chocs, modélisant la croissance et/ou la politique économique. Dans ces modèles, l'état de l'économie évolue par palier passant de l'instant t à l'instant $t+1$, les maximisations s'effectuent donc sur l'espérance de la somme des utilités ou des profits futurs tout en tenant compte des contraintes (prix, monnaie...).

L'article de Kydland & Prescott (1982) est considéré comme le point de départ de cette branche des sciences économiques. Aujourd'hui, deux grandes écoles se distinguent, la Nouvelle économie classique (prix libres) et la Nouvelle économie keynésienne (rigidités nominales et réelles). On parle de « modèle dynamique » car au lieu de considérer les paramètres du modèle simple, on considère certains de ces paramètres comme des variables aléatoires.

CONCLUSION

En définitive, comme nous avons pu le constater, les investissements publics jouent un rôle important dans l'économie, et une meilleure prise en compte et évaluation de leur impact s'avère nécessaire. Si le niveau national est bien documenté, il existe très peu d'études sur

l'impact des investissements public au niveau local. En effet, en dehors du cas des États-Unis, la modélisation du niveau régional n'est peu ou pas étudiée.

Se lancer dans le chantier d'évaluer l'impact des investissements publics locaux sur l'activité et l'emploi implique toutefois d'être en mesure de disposer d'informations précises sur la nature des investissements publics réalisés au niveau local, sur leurs modalités de financement et aussi sur la nature des relations économiques qui lient différentes localités contigües en raison des effets de débordement importants qui peuvent exister entre localités.

FINANCES PUBLIQUES

Le FMI satisfait de la politique économique du Maroc

La Tribune Afrique | 15.12.2017

Les réformes impulsées par Bank Al-Maghrib, la Banque centrale marocaine, ont été largement saluées par le FMI. (Crédits : DR) Le Fonds monétaire international vient de rendre sa copie sur l'économie marocaine. L'institution se montre globalement satisfaite des réformes menées par Rabat, notamment celles décidées par Bank Al Maghrib. L'économie marocaine devrait clôturer 2017 avec 4,4% de croissance et une inflation de 0,6%.

Les perspectives économiques marocaines à moyen termes sont considérées favorables par le Fonds monétaire international. L'institution s'attend à ce que le pays atteigne un taux de croissance de 4,5% en 2021, tout en prévenant les autorités sur les risques qui la guettent, notamment la croissance des pays avancés et émergents, les tensions géopolitiques dans la sous-région et la volatilité des marchés financiers mondiaux.

Maintenir les réformes

Pour que Rabat garde le cap, le FMI lui recommande de poursuivre la mise en œuvre des réformes concernant l'efficacité du marché du travail, l'accès au financement, la qualité de l'éducation, l'efficacité des dépenses publiques et d'autres améliorations du climat des

affaires. Renforcer la sécurité sociale a également été identifié comme un impératif pour que le Maroc parvienne à une croissance plus inclusive.

Le Conseil exécutif du FMI a par ailleurs, félicité les autorités marocaines pour « *les politiques macroéconomiques saines et la mise en œuvre des réformes qui ont contribué à améliorer la résilience de l'économie marocaine, à améliorer les cadres de politique budgétaire et financière ou encore à accroître la diversification économique* ». Le Fonds a par ailleurs salué la reprise de l'assainissement budgétaire par Rabat, qui devrait assurer la viabilité de la dette.

Apporter de la résilience au secteur public

Une cure d'austérité qui vise à contrôler les dépenses publiques notamment, les salaires, les biens et services, de manière à créer un espace budgétaire pour les dépenses prioritaires à moyen terme. Cet « assainissement budgétaire » devrait selon un accord entre le Maroc et le FMI bénéficier d'une approche globale des réformes fiscales, visant à élargir l'assiette fiscale et à promouvoir « *une plus grande équité et simplicité* ».

Cet effort passe également par une mise en œuvre « prudente » de la décentralisation fiscale, la réforme complète de la fonction publique, le renforcement de la supervision des entreprises publiques ou encore un meilleur ciblage des dépenses sociales pour protéger en priorité les couches les plus vulnérables de la population. Du côté de l'inflation, les administrateurs s'attendent à ce qu'elle « reste probablement modérée ».

Bank Al Maghrib, premier de la classe

La politique monétaire « accommodante » menée par la Banque centrale marocaine devrait lui permettre selon le FMI de poursuivre le recouvrement des créances. La décision de Bank Al Maghrib de réformer son régime de taux de change a été saluée par l'institution qui estime qu'un « *taux de change plus flexible et un nouveau cadre de politique monétaire, ce qui aidera l'économie à absorber les chocs externes et à rester compétitive* ».

Les experts du FMI semblent avoir décerné le titre de meilleur élève de classe à Bank Al Maghrib. « *Les administrateurs notent que le secteur bancaire reste solide et bien capitalisé, mais souligne la nécessité de rester vigilant. Ils se sont félicités des efforts continus de Bank Al Maghrib pour accroître la capacité de surveillance conformément aux recommandations du Programme d'évaluation du secteur financier de 2015, notamment une supervision plus axée sur les risques et prospective ou encore des*

exigences de provisionnement plus strictes ».

Cette éloge de la Banque centrale s'étend également au contrôle bancaire où elle veillerait à la bonne capitalisation des banques, limitant au passage les risques pour la stabilité financière ou encore en exerçant une étroite surveillance couplée à un « bon » approvisionnement des prêts non performants. Le FMI a également salué les limites réglementaires visant à réduire la concentration du crédit et la collaboration « renforcée » de la Banque avec les autorités de surveillance transfrontalières « *pour contenir les risques liés à l'expansion des banques marocaines en Afrique* ».

Pour l'exercice en cours, le FMI table sur une croissance de 4,4% justifiée par un rebond significatif de l'activité agricole. Le taux de chômage est pour sa part passé à 10,6% au troisième trimestre 2017 (en glissement annuel), caractérisé par la hausse du chômage des jeunes qui représente 29,3%. L'inflation devrait s'établir à 0,6% à fin 2017, grâce à la baisse des prix des produits alimentaires. Les bonnes performances de l'exportation de produits alimentaires et de phosphate et dérivés ont permis au Maroc d'améliorer son déficit du compte courant qui s'est stabilisé à 3,9% du PIB et à maintenir ses réserves en dives à près de 6 mois d'importations.

FINANCES PUBLIQUES

L'argent public

Francis Condat

Empan, vol. 82, no. 2, 2011 (Cairn.info)

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'argent public

Il est une forme tout particulièrement virtuelle de l'argent : l'argent public. On sait qu'il existe car les impôts et taxes nous le rappellent, on sait qu'il construit notre environnement matériel et plus encore social. Mais où est-il ? Quelle est sa nature ?

Deux mandats d'adjoint aux finances m'ont familiarisé avec la comptabilité municipale, mais ça ne suffit pas pour répondre à ces questions, ni même pour en prendre conscience. Les fonctions de maire d'un village, a fortiori périurbain, impliquent de nombreuses relations avec les habitants (éduqués et exigeants), les associations, les acteurs économiques, les autres collectivités, les services départementaux de l'État. C'est pour un nouvel élu l'opportunité de découvrir les conceptions, différentes selon les

interlocuteurs, de ce qu'est l'argent public, et de forger la sienne.

Du côté des institutions, on a bien souvent le sentiment de « faire la quête » aux subventions, même si elles sont encadrées par des règles strictes, mais parfois mesurées dans ce cadre à l'aune des « sensibilités ». Ces financements créent quelquefois une impression de subordination car, même si la commune jouit de l'autonomie, elle a besoin de moyens, et l'adage « Qui paie commande » s'applique au moins sous la forme d'influence : nous voulions rénover une bibliothèque, nous avons construit une médiathèque... Mais c'est tant mieux. Quant aux dotations de l'État, elles ne souffrent pas la discussion ! À ce niveau, les relations sont plus techniques que politiques.

Du côté des habitants et des organisations et activités qui les regroupent, les conceptions varient sensiblement selon les moments, y compris pour une même personne qui demandera, en tête à tête, des travaux d'aménagement autour de son domicile, de son commerce, parfois avec virulence, tout en clamant l'inutilité de dépenses faites pour d'autres. Puis qui, lors de la première réunion publique, se plaindra du niveau insupportable des impôts locaux ! Il peut en être de même du président d'une association qui réclame, souvent à juste titre, des locaux, des équipements, des subventions.

Le bon argent public est celui qui apporte des équipements et des services, autant que possible « gratuits ». Le mauvais est celui qu'il

faut déboursier au profit de la collectivité qui va, bien entendu, gaspiller.

L'argent, mode d'emploi

Y aurait-il deux natures différentes d'argent public ? Quel est leur lien et peut-on le rendre compréhensible aux citoyens ? Les réponses se trouvent peut-être à la mairie, premier point de rencontre entre le citoyen et la collectivité.

Une mairie, à l'exception mineure de régies telles que celle de la cantine scolaire, ne détient pas d'argent : elle gère des écritures. Cela est vrai tant pour le maire lui-même que pour tout citoyen. Pourtant, comme dans toute collectivité, des décisions y sont à prendre qui vont fixer les contributions des habitants et des acteurs économiques, et, par les services fournis et les investissements réalisés, contribuer au cadre de la vie personnelle, sociale et professionnelle de chacun.

La gestion des écritures n'est pas d'une complexité insurmontable à qui veut s'y intéresser, mais elle comporte des particularités non sans conséquences. Elle est annuelle. Or l'emprunt fait aujourd'hui devra être remboursé demain, après-demain... et longtemps après la décision, souvent sous la responsabilité de nouveaux élus « innocents ». Il est facile d'afficher un budget de fonctionnement excédentaire, en empruntant un peu plus que nécessaire pour les investissements : c'est flatteur et discret, mais c'est compromettre l'avenir.

Les ressources municipales étant constituées, pour l'essentiel, des impôts locaux, de dotations de l'État et de la Caisse d'allocations familiales ainsi que de subventions d'origines diverses pour les investissements, il est difficile d'isoler les contributions locales, qui seules peuvent faire l'objet de décisions politiques. De ce fait, les citoyens, et trop souvent les élus, ignorent, ou feignent

d'ignorer pour ces derniers, le lien entre dépenses et contributions. D'autant qu'ils distinguent rarement la part revenant à la commune dans leurs impôts ; le reste va à d'autres collectivités : intercommunalité, département, région, et peut inclure des taxes telles que la taxe d'ordures ménagères. Pour fixer cette part communale, le conseil municipal vote, pour chaque taxe, un taux, qui s'appliquera à des bases fournies par l'État... C'est sur ce seul taux que l'on peut apprécier sa politique fiscale ; ce n'est pas vraiment simple.

Ainsi, le caractère immatériel de l'argent public, son origine floue, la difficulté à connaître la ressource disponible et son mode de gestion compliqué pour les non-initiés peuvent conduire les citoyens à une illusion de gratuité, qui engendre une exigence de « dû » sans autre limite que celle du désir. Pour les élus, ces mêmes caractères permettent de satisfaire cette exigence, du moins dans la forme et jusqu'au prochain budget, en clamant la priorité du politique sur l'économique, ce qui garantit les applaudissements. De plus, la tentation est grande, en particulier pour un maire, de vouloir afficher des réalisations emblématiques, sinon prestigieuses, cela parfois sous la pression d'habitants prêts à lui dire : « Vous ne faites rien. »

Le risque d'une gestion dispendieuse, dans le moyen terme, est donc loin d'être nul ; le surendettement en est le symptôme, mais la seule comptabilité annuelle ne permet pas de le prévenir. Trop peu d'élus ont le courage de présenter les contraintes financières qui pèsent sur leur gestion et les liens entre dépenses et fiscalité... par crainte de ne pas être réélus ? (On a les élus qu'on mérite !) Trop peu de citoyens ont le courage de faire l'effort de compréhension nécessaire. Mais lorsqu'ils l'ont fait, ayant acquis la capacité d'appréhender les réalités, ils ont acquis celle d'avoir prise sur ces réalités.

Une réponse se trouve sans doute dans l'éducation civique et citoyenne qui donne la volonté de comprendre et d'agir au sein de la collectivité. C'est la condition nécessaire à une démocratie participative, mais la démocratie participative, ne serait-ce qu'à l'échelle municipale, est-elle la solution ? Les simulacres sont aisés à mettre en place et les écueils sont nombreux, par exemple la difficulté à éviter l'entrisme, à ne pas entendre seulement ceux qui crient le plus fort et, revenons à l'argent public, à déléguer une part du budget communal à des citoyens non élus. Les élus conservant, de par la loi, la responsabilité de l'usage fait de ce budget, peut-on séparer autorité et responsabilité ? À l'inverse, la démocratie participative peut être, pour l'élu, un moyen de faire gérer la pénurie par les citoyens... à leur grande satisfaction !

Confrontée à une situation financière catastrophique, il y a quelques années, le choix, pour la commune, était entre la mise sous tutelle et une hausse si forte des impôts locaux qu'elle semblait impensable. Une commission finances ouverte à tous les habitants, qui vinrent nombreux parce qu'ils étaient inquiets, aboutit à un consensus sur l'analyse de la situation, les options possibles, les conséquences associées, et recommanda au conseil municipal d'augmenter les impôts. Il n'y eut aucune récrimination dans le village, les membres de la commission jouant sans doute le rôle de « leaders d'opinion ». Avions-nous fait participer ? Gérer la pénurie ? Est-ce dissociable dans un cadre budgétaire limité ? La participation citoyenne, même si elle ne va pas jusqu'au pouvoir de décision, peut avoir donc avoir une grande importance, en apportant des éléments de décision, en facilitant le consensus. Mais elle peut aussi jouer un rôle important en contrôlant l'usage des fonds publics, ce qui ne peut que conduire à une gestion plus transparente et rigoureuse, mais également à une plus grande confiance des citoyens dans leurs élus.

En effet, le budget que maîtrise l'élu est un élément important de son pouvoir. Il peut être tentant d'en abuser, en imposant des choix personnels, électoralistes, sinon mégalomaniaques, et de favoriser, (c'est bien naturel !) des proches, des amis, des entreprises amies... La corruption, même si elle est entravée par des règles strictes d'utilisation des fonds publics, combattue par les chambres régionales des comptes et punie par les tribunaux, reste possible à des degrés divers. Elle peut être une vraie tentation, excusée par l'apparence de « ne voler personne ». Pourtant, l'opprobre général sur ces élus qui « s'en mettent plein les poches » porte plus sur les indemnités, les traitements, les avantages. Peut-être est-ce parce que, par analogie avec leur situation personnelle, ces dépenses ne paraissent pas abstraites aux citoyens. Protestation contre les impôts, récriminations contre les privilèges des élus, exigences de protection, d'éducation, de confort, d'aide, et au milieu flux de l'argent public, virtuel parce qu'invisible, à l'origine incertaine, sans limite affirmée, à la gestion obscure : comment sortir de cette situation pour faire de l'argent public, aux yeux de tous, un moyen de servir les idéaux humaniste et républicain ? À l'échelle d'un village, un effort de démocratie participative, dans l'analyse des situations et la préparation des décisions, peut permettre des progrès significatifs. Mais dans une plus grande collectivité ?

À défaut de réponse, on peut se consoler en considérant que, si l'argent public est un moyen nécessaire de toute action publique, est-il le seul ? Certainement pas, car non seulement des choix « politiques » sont à faire quant à son usage, choix qui peuvent être contrôlés et orientés par les citoyens, mais aussi parce que d'autres moyens existent, qui permettent de faire évoluer l'environnement social : l'écoute, la communication, la transparence, le niveau de démocratie participative, tout simplement l'exemplarité des élus dans la poursuite de leurs idéaux.

De l'art de la contorsion fiscale

Jean-François Pestureau, Expert-comptable, commissaire aux comptes, expert de Justice près la CA de Paris et les CAA de Paris et Versailles

Revue Française de Comptabilité / septembre 2017

Nécessités budgétaires et morale fiscale

La chose n'est pas nouvelle: l'optimisation fiscale qui n'est pas la fraude fiscale ne date pas d'aujourd'hui, mais sous l'influence des débats publics sur la planification fiscale agressive, celle des enquêtes menées par des ONG ou des journalistes d'investigation, et en liaison avec les débats sur la RSE, on discute de plus en plus de la compatibilité des choix fiscaux des contribuables avec "l'éthique" : en atteste la montée en puissance du concept de name and shame, désigner et blâmer.

Si, jusqu'à peu encore, on s'émouvait, certes de montages faisant échapper à l'impôt une vaste assiette au préjudice des budgets nationaux, on ne mettait que peu ou sporadiquement en œuvre les moyens de les poursuivre.

Des scandales moteurs

Ce n'est plus le cas. Des exemples comme ceux des Gafa 1 ou de grandes banques, la révélation de comportements entrepreneuriaux ou individuels frauduleux ont fait bouger les lignes. Les progrès dans la répression de la fraude n'ont toutefois pas été réalisés par subite prise de conscience de l'urgence à mettre en place des dispositifs répressifs, ce que l'État a toujours pu faire, ni par une brutale repentance de contribuables soudain bien inspirés: les révélations de listes de fraudeurs par des lanceurs d'alerte, anciens

collaborateurs de banques ou de cabinets d'affaires internationaux, ont quelque peu boosté les mea culpa.

Quant aux groupes internationaux, c'est le vaste débat public ouvert dans les médias sur leurs prodigieuses économies d'impôts qui a conduit les États depuis 5 ans, à développer des actions coordonnées contre l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéfices (BEPS 2) hors des frontières. Chaque jour sont publiées des quantités croissantes d'Informations fiscales et financières jusqu'alors couvertes par le secret bancaire.

La planification fiscale agressive

Les fuites relatives aux placements extraterritoriaux, dénommées Offshore-Leaks par référence à Wikileaks qui ont conduit, depuis 2013, à la mise au jour de circuits financiers de fraude et de blanchiment d'argent Impliquant des paradis fiscaux, sont le résultat d'investigations menées sur plusieurs années par un réseau indépendant de journalistes basé à Washington" et répercutées par 36 titres de la presse internationale 4 qui ont eu accès à plus de 2,5 millions de documents concernant près de 120 000 sociétés off-shore. Cet Offshore-Leaks a été suivi en 2014 du Luxembourg-Leaks, en 2015 du SwissLeaks et en avril 2016, des Panama Peoers':

Le débat n'est évidemment pas que politique et n'a pas lieu que dans les médias. Il se

prolonge dans les milieux qui créent et font vivre la norme fiscale, en intégrant l'évolution des mentalités et en mettant en place le traitement approprié de la masse d'informations que les révélations procurent. Cela met en jeu de délicates considérations de justice fiscale, de mesure et de régulation de la planification et de l'évasion fiscales ainsi que la question de la juste répartition du fardeau fiscal dans un environnement économique et juridique mondialisé. La notion d'État de droit en général, et d'État de droit fiscal en particulier, est au cœur du défi à relever.

Le défi politique

Pour se limiter à la dimension internationale, le défi qu'affronte l'État est délicat. Sa résolution exige l'analyse et l'évaluation pertinentes des données existantes dans un esprit indépendant et dépassionné. Stigmatiser des cas individuels qu'on voudrait emblématiques, discréditer "les riches", "la finance", "le capital" qu'on voudrait livrer en victimes expiatoires à la vindicte publique naturellement ignorante de l'extrême technicité des problèmes, cela ne fait qu'attiser les préjugés, exacerber les rancœurs et ne contribue pas à une résolution sereine et équitable des difficultés

La question de savoir qui porte la responsabilité de l'optimisation fiscale mérite d'être posée, incombe-t-elle seulement aux contribuables et à leurs conseils avisés 6 qui savent exploiter les lacunes légales? La responsabilité du législateur national peut être criante : le Luxembourg-Leaks de novembre 2014 a révélé des centaines de rescrits fiscaux très avantageux, obtenus du fisc luxembourgeois par des cabinets d'audit, pour le compte de nombre de leurs clients internationaux.

Un cas pratique (parmi d'autres) Soit le "double irlandais", ou "sandwich irlandais" servi par un des chefs étoilés de la défiscalisation' Google.

Dans un premier temps, Google US tric. 7 concède ses droits de propriété intellectuelle (brevets, marques, technologies, systèmes ..) à une société irlandaise basée aux Bermudes.' Google Ireland Holdings, En contrepartie des droits qu'elle encaisse, Google Ireland Holdings verse à la société américaine une redevance « dont le prix est fixé le plus bas possible pour limiter la charge fiscale aux États-Unis »" et qui a été validée par l'administration américaine en 2006, Complaisance étatique?

Passons en Irlande.' de droit irlandais, Google Ireland Holdings est la maison mère de Google Ireland Ltd installée à Dublin et qui emploie près de 2 000 personnes - ce qui est parfait pour l'emploi, Elle réalise l'ensemble du chiffre d'affaires de Google pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique, Pour ce faire, sa société-mère Google Ireland Holdings lui concède les droits de propriété intellectuelle qu'elle détient (de Google US Inc.) en contrepartie d'une redevance chiffrée par le rapport Marini à 4,76 milliards d'euros. « Le paiement de la redevance permet de "renvoyer" le bénéfice réalisé à la mère installée aux Bermudes ».

Retour aux Bermudes.' si Google Ireland Holdings est de droit irlandais, pourquoi n'acquitte-t-elle pas d'impôt en Irlande, nonobstant son implantation aux Bermudes? Question judiciaire à laquelle l'État irlandais oppose son joker.' parce qu'elle a son « centre de management effectif» aux Bermudes, Quant à Google Ireland Ltd, elle passe en charge la redevance versée à sa société-mère, La loi irlandaise ouvre donc délibérément une fenêtre de tir à la défiscalisation agressive.

Petit détour par les Pays-Bas.' pour rendre le sandwich encore plus goûteux, pour dire comme Sam dans le Seigneur des Anneaux, Google met à profit le droit irlandais.' les redevances liées à l'exploitation d'un droit de propriété sont totalement exemptées d'impôt si elles sont transférées à l'intérieur de l'Union européenne, Un transfert à l'extérieur de l'Irlande donnerait lieu à une taxation minime, En conséquence de quoi, le groupe américain intercale entre les deux sociétés irlandaises une société néerlandaise, Google Netherlands Holdings BV par laquelle transite le paiement des redevances, « Au total, près de 99,8 % des bénéfices réalisés à Dublin sont perçus par Google Ireland Holdings sise aux Bermudes» 9 où il n'y a pas d'impôt sur les résultats, Complaisance étatique?

Retour au Delaware.' ce schéma paradisiaque, si l'on peut dire, laisse un dernier problème à Google.' le rapatriement aux États-Unis des bénéfices transférés aux Bermudes donne lieu à une imposition d'environ 35 % qui donne à réfléchir. .. Las! Attendons une nouvelle opportunité! En 2005, l'administration américaine avait décidé de n'imposer qu'à 5 % les bénéfices rapatriés depuis l'étranger. Le sénateur Marini rappelle que cette opération avait permis de faire revenir 237,2 milliards d'euros environ de bénéfices, avec à la clé 77,56 milliards d'euros de rentrées fiscales pour les États-Unis, Complaisance étatique?

Fin 2014, l'Irlande a annoncé qu'elle allait mettre fin à la possibilité légale de recourir à ce montage, mais que les entreprises qui en bénéficient déjà en bénéficieront encore jusqu'en 2020 et que, de toute façon, elle mettrait en place d'autres dispositifs en matière de propriété intellectuelle, Sans commentaire,

Et la France ? L'administration fiscale réclame 7,775 milliards d'euros à Google.' Michel Sapin a indiqué début 2016 qu'il n'y aurait aucune

négociation; ni aucune transaction. Ce fut le cas en Italie (306 millions d'euros) ou en Angleterre avec une amende pour arriérés d'impôts réduite à 768 millions d'euros, Le 72 juillet 2017, le tribunal administratif de Paris a jugé que Google ne devait subir aucun redressement en France, faute d'y avoir un établissement stable, comme l'avait estimé le rapporteur public qui déplorait toutefois les « carences de la base juridique actuelle »,

Cette situation illustre, outre la vétusté de nombreux outils fiscaux, l'impossibilité d'un consensus fiscal européen, tant que durera un esprit de concurrence dommageable entre États et que prévaudra la règle fiscale unanime, au sein du Conseil Européen 10.

Le renseignement

L'information étant un des nerfs de la guerre, les États résolus à lutter ont pris parallèlement la voie de la donnée,

De nombreux États ont déjà convenu de dispositions bilatérales d'échange d'informations fiscales dans leurs conventions de non double imposition, mais elles divergent grandement. En plus de ce que prévoient les conventions, il existe des accords bilatéraux spéciaux pour l'échange d'informations en matière fiscale et une directive européenne,

Le texte de base

Le pivot de l'échange d'informations fiscales en Europe est la directive européenne d'entraide judiciaire 11 de 2004 qui a fixé les principes de base de la coopération administrative et l'échange d'informations entre États membres, afin d'identifier et d'empêcher les différentes formes de fraude et d'évasion fiscales, ainsi que pour permettre aux États membres d'établir correctement l'impôt. Le champ d'application (IR, IS, ISF, certains droits d'accise, taxes sur les primes d'assurance) doit permettre aux États

membres de coordonner leurs enquêtes en matière de fraudes transfrontalières. La directive donne notamment la possibilité aux États membres de procéder à des contrôles simultanés, chacun sur son propre territoire.

FATCA/CRS

Depuis lors, l'information a été étendue à un échange automatique sur les comptes financiers, conformément à la norme de reporting commune CRS qu'a adoptée une cinquantaine de pays le 29 octobre 2014, à l'initiative de l'OCDE, fortement inspirée du dispositif américain FATCA. Les clients résidents fiscaux de tous les pays signataires de CRS sont visés. En décembre 2016, plus de 1300 relations d'échanges bilatéraux ont été activées. Au total, 101 pays auront convenu d'adopter le processus en 2017 et 2018¹⁴. L'OCDE a mis en ligne un Automatic Exchange Portal¹⁵ précisant la mise en œuvre pays par pays. Les premiers échanges pour la France sont prévus au 3e trimestre 2017.

Les groupes non financiers, déjà concernés en tant que clients, sont désormais doublement impliqués car ils ont dû déclarer à leurs banques s'ils sont FFI¹⁶ (institution financière étrangère) ou NFFE¹⁷ (entité étrangère non financière). Ils ont donc dû analyser leurs entités (pool de trésorerie, holdings, véhicule de refinancement de créances ...), au regard de la nature de leurs activités et actifs. Ainsi, les centrales de trésorerie et les holdings ne sont pas, dans le cadre de CRS, des institutions financières au sens de FATCA. Un groupe multinational n'en est pas moins conduit à examiner activité par activité et pays par pays sa situation, au regard de FATCA/CRS.

CBCR/CGI

L'accomplissement le plus récent de la prolifération de textes non harmonisés est l'adoption le 25 mai dernier de la directive

2016/881 qui modifie la directive 2011/16 relative à l'échange d'informations entre États membres. Le texte instaure pour les groupes multinationaux établis dans l'UE dont le CA consolidé dépasse 750 M€¹⁸, une obligation de déclaration pays par pays de certains agrégats économiques, comptables et fiscaux appelée CBCR. Il prévoit aussi un échange automatique obligatoire d'informations entre États membres. L'obligation est codifiée en France à l'article 223 quinquets C du CGI applicable aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2016²⁰. Les informations serviront à évaluer les risques liés aux prix de transfert et les autres risques d'érosion de la base d'imposition. Elles ne pourront pas servir de base à des redressements chez le pays récepteur d'information, mais en orienteront la procédure de contrôle ...

Et concrètement? Aussi légitime que soit l'échange d'informations entre autorités fiscales, aussi délicate paraît sa mise en œuvre. Les différentes dispositions des conventions de non double imposition, des accords internationaux, des directives européennes ou de l'accord multilatéral sur les données financières²¹ se superposent en grande partie sans lien les unes envers les autres. En outre, des préoccupations se font jour aussi au sujet de la protection de la vie privée et du secret fiscal. Certes, les accords internationaux contiennent souvent des dispositions relatives à la protection des données personnelles, mais la règle veut que le niveau de protection dépende de l'État source, de sorte qu'avec la divulgation de renseignements fiscaux à l'étranger, le niveau de protection peut être plus faible.

Des questions de proportionnalité et de limitation de la Collecte/diffusion de données se posent donc.

La publication de données d'exploitation et d'affaires

Si les règles relatives à l'échange international d'informations entre autorités soulèvent quelque perplexité, cela vaut à plus forte raison pour la publication des données économiques, comptables et fiscales. Il se pourrait bien, notamment, que la publication de données d'exploitation et d'affaires d'une entreprise soit utilisée non seulement par la concurrence, mais par d'autres États alors portés à jouer la concurrence fiscale les uns contre les autres, pour la part des recettes fiscales du groupe multinational qui leur revient.

Il n'est pas anodin que des États comme les États-Unis, le Canada²⁶, la Chine²⁷, l'Inde²⁸, le Brésil, le Japon et la Corée du Sud, la Russie²⁹ ou Israël³⁰, mais aussi des États membres³¹ de l'UE repoussent leur application de l'accord multilatéral pour l'échange international d'informations en matière fiscale, qui ne prévoit que l'échange entre autorités fiscales³². Ces pays n'approuveront pas, à coup sûr, un accord international sur la publication de toutes les données d'entreprise essentielles. La Commission européenne persévère cependant: le 4 juillet, elle a présenté une directive obligeant à publication les multinationales de plus de 750 M€ de CA, mais avec une clause de sauvegarde, si la société montre que la publication serait contraire à ses intérêts commerciaux.

La lutte contre la fraude fiscale, le transfert injustifié de profits et l'évasion fiscale sont de justes combats. Pour répondre aux souhaits des nations, les États sont de plus en plus conduits à élargir leurs domaines d'intervention et donc à avoir toujours plus besoin de moyens humains et financiers. Cela ne va pas sans dérives, telles l'instrumentalisation de la fiscalité par la politique, la manipulation des opinions

publiques fatalement dépassées par la complexité et les enjeux des débats, opinions publiques qui, de leur côté, ne sont pas en reste d'amalgames au service de leurs convictions ou de leur rancœur. Cela s'accompagne aussi d'un coûteux développement de bureaucraties tant publiques qu'entrepreneuriales. Gourmandes d'informations et de financements. Décidément, la voie entre idéal fiscal et réalisme budgétaire n'est pas une promenade de santé publique!

FINANCES PUBLIQUES

Regroupements d'entités dans le référentiel comptable international pour le secteur public

**Fabienne Cotiqrion, Chargée de mission expérimentée, membre de L'IPSAS
Board Consultative Advisory Group
Revue Française de Comptabilité / 10.09.2017**

On reprochait à l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) de n'être qu'une pâle copie de l'IASB ; voici qu'au terme d'une dizaine d'années de discussions, le normalisateur comptable international pour le secteur public, a publié en février 2017, la norme IPSAS 40 Regroupements d'entités dans le secteur public. Est-ce le début d'une ère de réflexions approfondies sur les spécificités des opérations du secteur public et sur la nécessité d'en adapter leur traduction comptable ?

UNE GENESE DIFFICILE

Projet initialement prévu pour assurer la convergence avec la norme IFRS 3 sur les regroupements d'entreprises du secteur privé ; le sujet a fait l'objet de longues discussions avant de réconcilier des visions très différentes sur les regroupements d'entités. C'est ainsi qu'il s'est écoulé près de dix ans avant la publication d'un document pour consultation publique qui a constitué la première pierre du processus d'édification d'une norme qui prend finalement assez bien en compte les spécificités du secteur public en la matière, Il reste toutefois des

axes d'améliorations et d'investigations complémentaires, notamment sur la notion de contrôle.

PRINCIPALES DISPOSITIONS COMPTABLES DE LA NORME IPSAS 40

L'objectif affiché de la norme est de proposer des dispositions pour classer, comptabiliser et évaluer les regroupements d'entités dans le secteur public Partant du constat que ces opérations ne peuvent pas, dans bien des cas, s'analyser au regard des normes pour le secteur privé, l'IPSAS Board a cherché à développer un classement qui permette de traiter les spécificités Identifiées. En effet, dans le secteur public, l'objectif principal d'un regroupement est de proposer des services et des biens pour la communauté, plutôt que de générer des profits. En outre, les opérations de regroupements se font, le plus souvent, sans rémunération associée (ou encore sans "contrepartie" directe) et elles résultent de l'application de la loi ou de la réglementation, plutôt que de la seule volonté des parties. Les regroupements d'entités qui entrent dans le champ

d'application de la norme sont par exemple les nationalisations, les restructurations de ministères, les réorganisations administratives géographiques, telles que la réforme des régions en France, etc

Le classement proposé repose fondamentalement sur la **capacité d'une partie au regroupement à obtenir ou non le contrôle des activités regroupées**. En l'absence de contrôle, le regroupement est une amalgamation. Toutefois, si le contrôle revient à une partie au regroupement, le classement en acquisition (qui correspond aux regroupements dans le secteur privé) n'est pour autant pas acquis. Tout dépend en effet de la **substance économique du regroupement qu'il convient de déterminer en évaluant une série d'indicateurs**, liés d'une part à la rémunération du regroupement et d'autre part, au processus de décision mis en œuvre pour piloter le regroupement. Ainsi, en l'absence d'actionnaires à rémunérer ou en cas de regroupement d'entités sous contrôle commun, le regroupement aurait la substance économique d'une amalgamation, Le contrôle n'est donc pas considéré, dans cette norme, comme un concept suffisamment robuste en soi, pour conclure à une acquisition.

Quelles sont les conséquences du classement des regroupements entre amalgamations et acquisitions ? Dans le cas des amalgamations, les actifs et passifs des activités regroupées sont comptabilisés à leur valeur nette comptable à la date du regroupement.

Sans obligation de fournir une information comparative. Le traitement comptable des acquisitions suit, quant à lui, celui de la norme associée pour le secteur privé : justes valeurs des actifs et passifs identifiés et comptabilisation d'un écart d'acquisition à l'actif, le cas échéant.

PRISE EN COMPTE DES CONSIDERATIONS DU SECTEUR PUBLIC

Comme on vient de le voir, une avancée majeure est la prise en compte de la nécessité de traiter les regroupements d'entités qui n'ont pas la substance d'acquisitions au sens des normes comptables Internationales du secteur privé, pour lesquelles un acquéreur est toujours identifiable. Ces regroupements sont qualifiés 'amalgamations. Les actifs et passifs Identifiables dans une amalgamation sont en effet apportés pour leur valeur nette comptable, tout écart avec le prix éventuellement payé étant Imputé sur les capitaux propres. Pour mémoire, dans le cas d'une acquisition d'entité dans le secteur privé, les actifs et passifs identifiables font l'objet d'une évaluation à la juste valeur, l'écart avec la rémunération de l'apport des anciens actionnaires constituant un écart d'acquisition (goowwilf) comptabilisé à l'actif et, le cas échéant, soumis à dépréciation. Cet actif est représentatif des synergies résultant du regroupement et traduit des avantages économiques futurs pour les actionnaires du nouvel ensemble, avec espoir d'un retour sur investissement accru. Dans le secteur public, les regroupements sont eux aussi dictés par une volonté de rationalisation

des coûts de fonctionnement. Néanmoins, le retour attendu est dans ce cas une baisse des dépenses de fonctionnement qui ne serait pas mieux appréhendée par un recours à la valorisation de l'actif net apporté en valeur de marché. On retrouve ainsi, à travers ce projet, la nécessité d'adapter l'information financière pour qu'elle soit utile aux lecteurs des comptes. Dans le secteur privé, il s'agit d'illustrer l'espérance de retours futurs sur investissement pour les actionnaires ; dans le secteur public, l'objectif est d'informer les citoyens sur la diminution du coût de fonctionnement et donc, sur un moindre recours aux finances publiques.

DES QUESTIONS EN SUSPENS

Si les dispositions de la nouvelle norme demeurent conformes à la pratique dans le secteur public en France, IPSAS 40 ne prévoit toutefois pas le traitement comptable de la sortie de l'actif net transféré dans les comptes de l'entité apporteuse. Plus exactement, interrogé spécifiquement sur ce point, l'IPSAS Board estime que les dispositions présentes dans le référentiel suffisent à apporter une réponse.

Si l'on se réfère à ces dispositions, en s'appuyant notamment sur la norme IPSAS 35 relative aux états financiers consolidés et plus précisément dans la section perte de contrôle d'une activité 4, le traitement comptable qu'il conviendrait de retenir vient impacter le compte de résultat. Or, s'il est vrai que l'entité apporteuse perd le contrôle de l'actif net qu'elle transmet et qui doit se traduire par une sortie

effective du bilan, il n'en demeure pas moins que l'économie globale du transfert, au sens d'une amalgamation, est l'absence d'enrichissement, du côté de l'apporteuse comme de l'entité qui reçoit. De fait, la démarche de l'IPSAS Board pourrait être considérée comme remettant en question cette analyse économique, en niant la réciprocité des effets du transfert en termes d'information financière.

Enfin, un point d'importance dans le contexte actuel de développement d'un futur corps de normes européennes et que n'aborde pas clairement la nouvelle norme, est l'impact sur l'entrée dans le périmètre de consolidation des entités résultant d'amalgamations. La problématique se pose notamment, lorsque l'entité résultant de l'opération d'amalgamation, la resulting entity, a la substance économique d'une nouvelle entité, créée ex nihilo. En effet, la notion de périmètre de consolidation repose uniquement sur celle de contrôle; or comment déterminer qui contrôle la resulting entity, sachant qu'elle résulte justement du regroupement d'opérations sur lesquelles le contrôle n'a pas pu être déterminé? IPSAS 40 note d'ailleurs la distinction avec la notion de contrôle, telle qu'utilisée dans IPSAS 35 : en effet, selon IPSAS 40, le contrôle doit être évalué en amont du regroupement sur la base des entités parties au regroupement, alors que selon IPSAS 35, le contrôle est déterminé sur l'entité qui existe après le regroupement 6. Comment concilier ces deux approches ?

Ces éléments de réflexion conduisent à

inciter une fois encore l'IPSAS Board à **revisiter la notion de groupe fondée sur le contrôle et, notamment, à identifier d'autres types de liens entre entités publiques** et à explorer leurs conséquences comptables.

REGROUPEMENTS D'ENTITES SOUS CONTROLE COMMUN

La position retenue dans la norme IPSAS 40 pour le secteur public s'inscrit dans le contexte de la recherche par l'IASB, depuis déjà plusieurs années, de solutions comptables pertinentes pour les regroupements d'entités sous contrôle commun. Une première norme IAS 22, ancêtre de la norme IFRS 3 Regroupements d'entreprises actuellement en vigueur, traitait de l'impossibilité d'identifier un acquéreur et de l'existence d'un contrôle partagé ; les actifs et passifs objets du regroupement étaient alors comptabilisés à leur valeur nette comptable. Ce cas n'a pas été repris lors de l'élaboration d'IFRS 3, l'idée étant qu'il doit toujours être possible d'identifier un acquéreur. Un projet de recherche sur la traduction comptable du contrôle commun est en cours depuis lors, à l'IASB. La norme IPSAS 40, bien qu'évoquée un temps, a abandonné la distinction entre les types de regroupements entre entités publiques, fondée sur la notion de contrôle commun. Si la norme admet que les regroupements d'entités sous contrôle commun ont le plus souvent la substance économique d'une amalgamation, elle estime toutefois que le contrôle commun n'est qu'un indicateur relevant du processus plus général de décision de

l'entité qui décide du regroupement. Ainsi, on le voit là aussi, la notion de contrôle se heurte à des difficultés non résolues à ce jour, dans le secteur privé ; tout l'enjeu pour la normalisation du secteur public consiste à déterminer comment, a fortiori, faire évoluer cette notion pour l'adapter au contexte spécifique de l'expression de l'action publique.

VOLONTE DE L'IPSAS BOARD DE SE DEMARQUER DU SECTEUR PRIVE

Un exemple qui illustre particulièrement bien la nouvelle démarche de l'IPSAS Board est le projet de future norme sur les dépenses sociales. Ce projet avait été engagé suite au lancement du projet européen d'harmonisation des dispositions comptables dans les secteurs publics des Etats membres (projet EPSAS). Un rapport de la Commission européenne du 6 mars 2013 avait identifié dans le référentiel comptable international pour le secteur public, pris comme point de référence des travaux, des transactions qui ne faisaient pas encore l'objet de dispositions comptables et notamment le sujet des dépenses sociales. La nécessité de refléter au plus près, la réalité du secteur public avait été soulignée à cette occasion. L'IPSAS Board s'est saisi du sujet et, après une première consultation publique pour tester la préférence du public concerné face à plusieurs approches proposées, Le projet de norme est en cours d'élaboration. Alors que la démarche et les discussions sont linéaires serait présomptueux, toutefois, en apportant dans les discussions de 11 PSAS

Board des exemples concrets. En soutenant et en expliquant notamment le modèle français de la répartition. Des avancées se dessinent et les approches s'affinent pour mieux refléter la réalité du secteur public. Des alliances se font même jour entre membres du Board dont on aurait pu considérer les modes de pensée et les idéologies a priori fondamentalement opposés.

Toutefois, les projets de convergence restent encore très plaignants dans la démarche normative de l'IPSAS Board. C'est le cas par exemple dans le projet de mise à jour des normes sur les instruments financiers. Il est indéniable que la norme IFRS 9, tout en s'appuyant sur la réalité des modes de gestion des entreprises en matière d'instruments financiers, conceptualise le classement des actifs financiers, et élève ainsi au rang de principes les traitements comptables associés. Une mise à jour fondée sur IFRS 9 constitue dans ce cas, une avancée normative, à moindre frais efficace.

Néanmoins, des questions subsistent : la réalité des opérations sur les instruments financiers dans le secteur public est-elle sensiblement représentée par la complexité des dispositions retenues dans IFRS 9 ? Au risque d'être taxé d'envisager le sujet sous l'angle trivial de l'affichage à des fins de communication, ne serait-il pas plus approprié de proposer une hiérarchie des dispositions comptables en fonction de la fréquence des opérations rencontrées ? Cette démarche aurait le double mérite de stigmatiser les opérations risquées, supposées peu

fréquentes dans le secteur public dont la vocation n'est pas la spéculation, et d'emporter l'adhésion des préparateurs de comptes pour lesquels l'accès aux dispositions ne présenterait plus.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Comment le Bitcoin et autres cryptomonnaies ont commencé à impacter l'économie réelle

Michel Ruimy, professeur affilié à l'ESCP Atlantico – 21/12/2017

Pas un jour ne passe sans qu'une annonce, une déclaration soit faite au sujet des monnaies virtuelles. Le thème du bitcoin est passé d'un sujet exclusivement « geek » à un sujet « grand public ». L'évolution de son cours - il a été multiplié par 15 depuis le début de l'année - constitue un événement majeur de 2017. Cette bulle, largement alimentée par la spéculation, a été notamment dénoncée par deux Prix Nobel d'Economie (Stiglitz, Tirole). Mais, au-delà de cette fulgurance, il est essentiel d'envisager le véritable impact économique de ce développement vertigineux.

Alors que le Big Data s'impose dans toutes les sociétés et tous les secteurs, la question de la traçabilité des données devient un enjeu majeur. Face à la profusion des informations, comment s'assurer que les données soient fiables ou traitées correctement ? Une réponse se trouve dans une innovation technologique : la blockchain. Plus que les cryptomonnaies, la technologie des chaînes de blocs laisse entrevoir un mouvement de transformation historique d'un grand nombre de secteurs. Le potentiel étant grand, certains n'hésitent pas à comparer cette mutation à celle qui a résulté de l'avènement de l'Internet dans les années 1990.

Car la blockchain est le « royaume de la confiance ». Elle répond à une lacune fondamentale de l'internet où l'information sur le Web (images, textes, sons) est véhiculée par des paquets de données qui n'ont de la valeur que pour ce qu'ils permettent de faire et non pour leur qualité intrinsèque. Cette technologie, qui permet de « tokeniser » une grande diversité d'actifs, va faire évoluer en profondeur des domaines à forts enjeux économiques : production énergétique, régulation des systèmes financiers, transports... La blockchain pourrait ainsi remplacer les documents et intermédiaires de confiance dans certains domaines avec pour objectifs : une accélération et une meilleure sécurisation des transactions, une baisse des coûts du fait d'importants gains de productivité, de sécurité et d'efficacité, une optimisation des chaînes d'approvisionnement, de nouveaux marchés... jusqu'à, parfois, en transformer ou faire disparaître d'autres. Un changement radical des pratiques et des métiers nous attend ! Mais, entre opportunités de développement et impacts négatifs sur les ressources humaines, les arbitrages ne sont pas binaires. Il s'agit non pas de savoir s'il faut mettre en œuvre ou pas une blockchain mais plutôt de faire de bons choix. Pour

cela, il faut avant tout définir précisément le périmètre à couvrir : A quelle échelle faut-il la déployer ? Qui l'utilisera ? L'utilisation sera-t-elle partielle ou complète ? Selon quelles modalités ?

En Finance, les services financiers à l'ancienne sont devenus des cibles naturelles pour les promoteurs de cette technologie. Par exemple, pour les virements à l'étranger, la blockchain permet de sécuriser les règlements sans passer par les intermédiaires traditionnels (sociétés de transfert de fonds) et de réaliser les transactions de manière plus rapide et à moindre coût que les outils traditionnels. Elle peut contribuer au financement des PME et permet aussi même l'échange sécurisé : inviolabilité des contrats, propriété des titres financiers, signature cryptographique associée à l'expéditeur... Elle pourrait être, de ce fait, l'empreinte cryptographique numérique de tout document électronique.

Au plan monétaire, le bitcoin, à la fois système de paiement, infrastructure et innovation technologique, interroge sur le devenir de nos monnaies en altérant le pouvoir des banques centrales et / ou des Etats. En effet, dans une économie marchande où les échanges monétaires sont largement dématérialisés, est-il si incongru d'envisager le bitcoin, et consœurs, comme la devise du futur ?

Le prix du bitcoin, à la merci d'un changement de mode ou d'une faille informatique, est aussi soumis à la confrontation de l'offre et de la demande. La volatilité de son cours l'empêche d'être utilisé, de nos jours, comme étalon de

mesure et réserve de valeur d'autant qu'il n'a pas de cours légal et que son prix ne correspond à aucun « sous-jacent ». Cette « devise » pêche, dès lors, par ce qui fait l'attrait principal d'une monnaie traditionnelle : la sécurité et la stabilité.

Pour que cette situation change, des possibilités existent. La première serait que bitcoin soit adopté par un nombre suffisant de commerçants. Tout site marchand de quelque importance, s'il accepte le paiement en bitcoins, le fera en parallèle avec les autres modes de paiements existants. En l'absence d'obstacles dirimants mis en place par les autorités, les systèmes de paiement pair à pair seraient multidevises et ceux, qui ne le permettraient pas occuperont une place marginale. Ainsi, l'utilisateur spécifiera, lors de chaque transaction, la monnaie qu'elle doit produire. A l'inverse, chacun pourra demander que les paiements qu'il reçoit soient automatiquement et instantanément convertis dans une monnaie de son choix. L'unité de compte ne serait plus un critère de choix concurrentiel entre systèmes de paiement.

Dans cet environnement, une large gamme de systèmes pourrait apparaître, qui visera à satisfaire des besoins différents et des préférences différentes. En revanche, le choix de la ou des monnaies que chaque agent économique (particulier, entreprise...) choisira de conserver dans ses comptes est une décision importante qui engage l'avenir. Sa décision tiendra compte de trois facteurs : les habitudes de ses contreparties dans l'échange, les frais de

change et le risque de perte de valeur. Les deux premières considérations risquent de dominer pour couvrir des dépenses de faible montant et de court terme, la troisième pour des paiements importants et de long terme. La facilité de change immédiat met ainsi les monnaies en concurrence directe dans leur fonction de réserve de valeur, et ce quel que soit le système de paiement utilisé.

La seconde possibilité serait de réduire le temps de confirmation d'une transaction (près de 10 minutes) qui rend le bitcoin inadapté aux paiements en magasin pour lesquels le délai moyen est de quelques secondes. La blockchain est une technologie qui progresse tous les jours. Elle devrait progressivement se stabiliser et arriver à diminuer le temps de résolution des algorithmes.

De surcroît, le bitcoin n'a, par nature, aucune valeur. C'est une simple information transitant entre un émetteur, qui utilise cette monnaie afin de satisfaire un besoin d'achat selon sa propre grille de valeurs d'usage en termes d'aliénation, et un récepteur, qui peut accepter ou pas cette offre selon sa propre échelle de valeurs d'usage en termes d'acquisition. Ceci est la finalité de toute monnaie. Or, n'étant ni contrôlé, ni régulé, il rend cette valeur sous-jacente indispensable pour établir la confiance, pierre angulaire sans laquelle une monnaie ne peut fonctionner aujourd'hui.

De ce fait, la gageure, pour ces « monnaies » virtuelles, est de substituer la confiance placée dans un système monétaire par une autre, logée dans une

technologie, virtuelle, non certifiée ni au plan technique, ni au plan réglementaire. La confiance serait transférée des États vers des acteurs privés de l'économie algorithmique. Nous assisterions au passage à une gouvernance distribuée, une révolution sociétale !

Même si déjà certains pays (Japon, Russie, Chine, Estonie et dernièrement le Venezuela) investissent le domaine, la difficulté pour les États réside dans la prise en compte de la puissance, démultipliée, de calcul nécessaire à une volumétrie importante de transactions, des budgets liés à la sécurité de ces opérations et de la couverture financière indispensable à une adoption massive par le grand public. On peut douter que cette orientation soit celle privilégiée par ces temps de disette budgétaire. Dès lors, il reste aux autorités monétaires à agir sur la régulation des systèmes de paiement pair à pair qui donnerait à ces cryptomonnaies un cadre leur permettant de concurrencer les monnaies officielles. Car ces cryptomonnaies sont inscrites dans le paysage financier et sont là pour durer. La jeunesse sauvage du bitcoin ne doit pas nous faire perdre de vue ce qu'il pourrait devenir à terme.

De plus, l'impact énergétique de cette monnaie, et ses conséquences indirectes sur le climat, devient préoccupant. Malgré la divergence des estimations, un consensus s'est établi sur le fait que la consommation électrique du bitcoin est très importante et ne fera que progresser. Aujourd'hui, une part importante de ces ordinateurs est située en Chine. Or, près des 2/3 de l'électricité produite par ce

pays proviennent de centrales de charbon, émettrices de CO₂. Selon le site digiconomist (www.digiconomist.net), la résolution des algorithmes (mining) mobiliserait près de 30,14 milliards de kilowatts-heure par an, soit l'équivalent de la production électrique de quatre centrales nucléaires, une consommation en électricité supérieure à celle de 19 pays européens, plus de 25 fois la note électrique de l'île de Malte, 6 fois celle de la Lettonie et, peu ou prou l'équivalent de la consommation de la Hongrie, pays qui compte une population avoisinant les 10 millions d'habitants !

En définitive, l'intérêt porté à une technologie prouve qu'elle dispose d'un potentiel permettant le développement d'applications susceptibles d'apporter de nouvelles solutions à des problématiques anciennes. Dans les nombreux domaines d'application de la technologie blockchain, son développement et son adoption sont a priori indépendants de ceux des cryptomonnaies et ne reposent que sur les avantages du système pair à pair. Même si cette adoption modifie profondément certains métiers (cf. notaire), les opposants y seront vraisemblablement moins nombreux et moins puissants que dans le domaine monétaire.

Il n'en demeure pas moins que, pour accroître tout son potentiel, un lien devra être fait, en particulier, entre les secteurs industriel, juridique et celui de la formation (La théorie des jeux et la cryptographie, deux branches des mathématiques, sont au cœur de la technologie des chaînes de blocs, ce qui place la France, aux filières

mathématiques jusqu'à ce jour reconnues au plan mondial, en position favorable pour accompagner les entreprises en recherche d'experts dans le développement de leurs solutions blockchain).

Le bitcoin ne devrait pas changer le monde. Il ne supplantera pas les devises actuelles mais il n'est pas exclu qu'un système monétaire rénové et inédit émerge. La blockchain pourrait bien s'en charger ... entre fantasme et réalité.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Berrada n'a pas peur des tabous !

«Il faut laisser flotter le dirham, sinon on exporte nos emplois»

La croissance est devenue faible, de médiocre qualité.

L'ancien ministre propose des outils nouveaux de «sociologie économique»

Avec un CV qui le porte naturellement à l'interdisciplinarité et aux approches globales, l'ancien ministre des Finances, Mohamed Berrada n'y va pas par quatre chemins : nous avons été candides sur l'ouverture des frontières et peureux sur la gestion du dirham. Résultat : nous avons perdu nos emplois et notre compétitivité.

L'Économie comme tout ce qui vit, a horreur des excès : l'ancien ministre, entrepreneur, diplomate, manager de sociétés publiques, professeur universitaire dans plusieurs domaines... Mohamed Berrada revient souvent sur cette idée. Il exposait ce jeudi 5 octobre ses réflexions sur le Maroc d'aujourd'hui et ce, à l'invitation de l'APD, l'Association pour le progrès des dirigeants (présidée par Saad Kettani et dirigée par Farida Jirari-Jamil).

L'assistance: une trentaine de patrons et cadres de très haut vol, dont certains avaient assez d'expérience pour avoir connu et vécu le programme d'ajustement structurel des années 1983-93. Mais combien d'entre eux prendront un jour la peine de partager leurs acquis avec les générations plus jeunes? Berrada, lui, le fait et en plus il soumet ses observations

et raisonnements à la discussion générale. Faut-il souligner que c'est la meilleure manière qu'a une nation pour accumuler et partager son capital immatériel?

Concepts nouveaux

Berrada n'en fera pas directement mention, même s'il s'intéresse à ces nouveaux facteurs de richesse pour proposer deux concepts nouveaux en plus du «capital immatériel», déjà bien connu et qui est essentiellement la somme des savoirs des habitants d'un pays.

Il revient sur le capital humain en lui donnant plus de profondeur que les seuls savoir-faire et expertises professionnels. Il y ajoute un «capital social» qu'il alimente avec la solidité des respects et réseaux sociaux. Inutile de dire que ce capital social lui cause des soucis: «ce capital social se délite sous la pression des inégalités, sous la pression de la jeunesse rejetée sans emploi et mal formée...». Le professeur «ne comprend pas pourquoi l'érosion du capital social, des liens sociaux ne devient pas une urgence politique». Mohamed Berrada propose d'autres outils, à commencer par la rénovation d'une vieille méthode «les tableaux d'échanges intersectoriels» (ou interbranches, selon le besoin).

On a jeté ces tableaux en même temps que la planification, dit-il; il faudrait les récupérer, «ne serait-ce que pour bien comprendre les liens entre activités, pour les valoriser». Le Maroc, son économie et sa société, souffrent de la parcellisation, de l'isolement de chaque politique par

rapport aux autres. L'ancien ministre des Finances revient plusieurs fois sur l'exemple du corps humain, complexe mais cohérent. Il ajoute que les progrès de la médecine se font sur les liens que les spécialités arrivent à construire entre elles. «C'est ce qu'il faudrait pour le pays».

«On raisonne par morceaux»

Or, regrette-t-il, «on raisonne en termes partiels (...) à très court terme (...) avec une croissance volatile, de qualité médiocre et trop peu inclusive». Il en veut pour preuve les jeunes abandonnés au chômage, d'autant plus abandonnés que leur formation est élevée; il en veut pour preuve la stagnation de la productivité marocaine (alors que le reste de la planète galope), et encore «une croissance par la consommation» avec deux résultats: le doublement du standard de vie en une dizaine d'années mais aussi l'explosion des déficits commerciaux.

«La manifestation de la perte de compétitivité est toute entière dans ce ratio».

Et là l'ancien ministre retrouve son punch iconoclaste, celui qui avait permis au Maroc de changer de paradigme, il y a trente ans. Berrada le dit tout net: «nous avons libéralisé le commerce extérieur sans libéraliser le taux de change». Ce qui

fait que le Maroc a exporté ses emplois vers l'Europe, vers la Turquie, la Tunisie... et peut-être même vers les Etats-Unis. Voilà c'est dit: il fallait laisser le dirham flotter dès la fin des années 1990. A fortiori maintenant.

Mode d'emploi... en huit points

Mohamed Berrada inscrit ses réflexions dans un mode d'emploi en huit points:

- 1-** Rénover les modes d'analyses, sans laisser aux marchés financiers la totale souveraineté sur le sort des hommes et des nations;
- 2-** Corriger le mécanisme actuel qui fait que la croissance engendre l'inégalité;
- 3-** Ne pas se laisser dominer par le court terme et penser davantage aux réformes structurelles;
- 4-** Inclure l'histoire, la sociologie, les droits de l'Homme, la démocratie... comme composantes de l'analyse économique.
- 5-** Identifier avec précision les fragilités du modèle marocain: formation, emplois, exclusion...
- 6-** Repenser l'informel pour trier l'utile du nuisible ;
- 7-** Voir le Maroc dans un modèle global, où il faut améliorer la qualité de la croissance (régularité, équilibre et inclusion) ;
- 8-** Redresser la productivité des facteurs.

Avril 2007- avril 2017

De l'illusion au désordre, la crise dix ans après

Catherine Karyotis, Professeur de Finance NEOMA Business School Directrice du Mastère spécialisé Analyse Financière Internationale Campus de Reims

Revue Banque / 22.03.2017

Le 2 avril 2007, New Century Financial Corporation faisait faillite ; le mot « subprime » commençait à être connu du grand public dans le monde entier. C'était là le démarrage d'une crise qui fut naturellement nommée crise des « subprime », crise de contrepartie américaine qui aurait pu le rester comme d'autres, telle celle des savings & loans des années 1980.

Une décennie de crise(s)

Mais cette crise s'étendit sur le plan géographique et temporel. Elle s'étendit grâce à – ou plutôt à cause de – la titrisation. Les créances accordées aux ménages américains à solvabilité réduite furent revendues, après découpage ou tranching, à d'autres. Ce fut la consécration du modèle « originate and distribute » en lieu et place du modèle classique des banques d'autrefois « originate and hold ». À vouloir mutualiser les risques, on les a disséminés. Si la titrisation, inventée dans les années soixante-dix par un collaborateur de Salomon Brothers – banque d'affaires américaine ayant au demeurant fait faillite bien avant la crise des subprimes ! – reste un instrument de gestion de bilan utile aux banques, il convient cependant d'en limiter ses dérives en maîtrisant l'hybridation possible induite par les

montages d'ingénierie financière. En effet, bien plus qu'une simple titrisation, des montages ont conduit à découper des créances (tranching) pour ensuite venir les loger dans des produits de titrisation qualifiables de produits « au carré ou au cube » : des créances saines ont été mélangées à d'autres créances malsaines sans qu'il soit possible ensuite de remonter la chaîne de titrisation ; un cadre d'UBS a comparé la technique à des poupées russes. On parla alors de ABS, RMBS, ABCP, CLO, [CDO \[1\]](#) qui ont conduit à la crise de défiance née dès 2007 et dont le paroxysme fut atteint quelques jours après le tristement fameux 15 septembre 2008 – date de la chute de Lehmann Brothers, amenant les États à intervenir de façon drastique face à l'impuissance des banques centrales dans leur lutte contre la première crise systémique à dimension planétaire.

Les innovations restent vertueuses à condition toutefois qu'elles ne déresponsabilisent pas les agents. En reconstituant la chaîne de la titrisation, on retrouve les acteurs suivants : les banques américaines et autres courtiers distribuant des crédits à tout va au nom de l'American Dream; les banques d'affaires américaines procédant aux montages financiers des CDO et autres produits de titrisation secondaire ou tertiaire ; les agences de

rating notant lesdits produits structurés, mises de facto en situation de conflits d'intérêts alors qu'elles étaient arrangeuses et noteuses, aidées en outre par les rehausseurs de crédits (monoliners); les investisseurs finaux (banques européennes, fonds d'investissement...) achetant les parts de [SPV \[2\]](#) pour satisfaire leur cupidité et répondre au sacro-saint RoE – Return on Equity, voulu par dogme à 15 % minimum, et son corollaire le court-termisme à outrance.

On connaît la suite : une crise de défiance généralisée, des interventions des banques centrales, interventions drastiques (le 9 août 2007, la BCE injectait 95 milliards d'euros...) et inédites (le 14 mars 2008, la Fed prêtait 29 milliards de dollars à JP Morgan pour le rachat de Bear Stearns ; le 16 septembre 2008, elle prêtait 85 milliards de dollars - suivis dans les semaines suivantes de deux fois 35 milliards de dollars, à la compagnie d'assurance AIG...). Puis, en octobre 2008, alors que le marché interbancaire avait disparu sur toutes les places financières, les États lançaient des plans de sauvetage inédits pour garantir les prêts interbancaires, recapitaliser les banques, garantir les dépôts, ou encore racheter les actifs devenus toxiques pour les placer dans des bad banks.

Des politiques monétaires non conventionnelles

Face à l'échec des politiques classiques d'injection de liquidités et de baisse des taux directeurs, les banques centrales démarraient les politiques monétaires dites non conventionnelles dès 2009. La

Bank of England innovait alors en se positionnant en tant qu'acheteur en dernier ressort en décidant de racheter 75 milliards de livres de Gilts (montant ensuite relevé progressivement). La Fed s'engageait dans un programme de Quantitative Easing (QE) ; le premier fut lancé le 18 mars 2009 en prévoyant un programme d'achats notamment de 300 milliards de dollars de T-Bills et de 740 milliards de dollars de Mortgage Backed Securities Fannie et Freddie ; le deuxième le fut le 3 novembre 2010, avec des rachats de 600 milliards de dollars d'emprunts d'États entre novembre 2010 et juin 2011 ; le troisième décida, à partir du 13 septembre 2013, des rachats mensuels de 40 milliards de dollars de dettes immobilières jusqu'à ce que le marché du travail redémarre ; les autorités mirent au fin au Quantitative Easing en septembre 2014. La BCE, dont les statuts ne permettaient pas à l'époque le rachat direct de dettes, lança le 7 mai 2009 des opérations de refinancement à plus long terme (LTRO – Long term Refinancing operations) à 6 mois puis 12 mois, au lieu des 3 mois en temps normal ; puis on a parlé de TLRO – T signifiant Targeted - en décembre 2011 et février 2012 pour deux fois 500 milliards d'euros, en même temps que des achats de covered bonds sur le marché secondaire pour 60 milliards d'euros maximum. Depuis 2014, elle propose des opérations à 4 ans, alors même qu'une banque centrale est censée refinancer les banques sur le court terme ! En 2012, elle s'engageait dans le mécanisme de l'OMT – Outright Monetary Transaction, et du QE pour 80 milliards d'euros de rachats de

titres souverains chaque mois, réduits à partir d'avril 2017 à 60 milliards d'euros mais prévus jusqu'à la fin de l'année à minima... Mieux encore, la BCE aura, entre 2015 et 2016, racheté 1 000 milliards d'euros de titres d'États, de la même manière qu'elle a progressivement racheté, à l'instar des autres grandes banques centrales, des titres adossés à des actifs. Le 8 juin 2016, elle décidait de racheter des obligations corporate. Les banques centrales ne seraient-elles pas devenues les prêteurs contraints des États et des entreprises privées ?

Dix ans après, leurs bilans ont explosé passant, pour la Fed, de 800 à 4 100 milliards de dollars et, pour la BCE, de 1 100 à 3 500 milliards d'euros. Si la première remonte ses taux progressivement, la seconde se maintient dans la politique expansionniste. Depuis un an (16 mars 2016), le Refi est à 0 %, le taux de facilité de dépôt est à -0,4 % ; ce taux négatif équivaut à une taxation des liquidités déposées par les banques commerciales auprès de leur banque centrale et représenterait un coût de 3,5 milliards d'euros par an pour les banques de la zone [Euro \[3\]](#). Si ce chiffre est à relativiser face au total du bilan des banques concernées (31 700 milliards d'euros), il montre cependant la limite de nos modèles économiques et le besoin de les repenser.

De la crise des dettes privées à une crise des dettes publiques

La crise a muté ; elle est passée d'une crise des dettes privées à une crise des dettes publiques. Lorsqu'en 2008, il était possible

d'envisager une intervention des États pour sauver les systèmes économiques et financiers, progressivement les mêmes États se sont considérablement endettés au point que certains sont au bord du gouffre. Au-delà de la Grèce en particulier ou des [PIGS \[4\]](#) en général, rappelons que la France est endettée à hauteur de 98 % de son PIB ou encore que les USA sont régulièrement suspendus depuis 2011 à l'autorisation de déplafonnement de la dette. Cette crise de 2008 n'est qu'une face visible d'une crise plus profonde, voire une multi-crise. Elle est d'abord une crise structurelle, une crise de modèle, tout particulièrement du modèle d'endettement. Depuis 2010, les États se sont retrouvés face à ce qu'il est convenu de nommer la crise des dettes souveraines qui n'est rien d'autre que le résultat d'une transformation de la crise des dettes privées en une crise des dettes publiques.

Crise ou chaos ?

Depuis la chute de la première banque hypothécaire aux États-Unis, où en est-on ?

À lire les indices boursiers, tout serait effacé. Le Dow Jones a atteint les 20 000 points le 3 février 2016, de l'inédit ; un mois plus tard, le CAC dépassait les 5 000 points !

Les banques françaises affichent des records de bénéfices (23,5 milliards d'euros en 2016 pour les 6 grands groupes bancaires) ; BNP-Paribas enregistre un résultat de 7,7 milliards d'euros lui permettant de revenir à des résultats d'avant-crise.

Pourtant les banques de la zone Euro détiendraient encore 1 132 milliard d'euros de créances douteuses, selon la BCE, avec des situations disparates (le taux de créances douteuses s'élève à 30 % au Portugal et à 47 % en Grèce). Et des menaces pèsent sur de nombreuses banques européennes. Citons deux banques qui à ce jour concentrent tous les regards des autorités de tutelles, Monte Paschi di Siena et Deutsche Bank.

La première, plus vieille banque du monde au demeurant, est, suite au stress test, tenue par la BCE de se recapitaliser à hauteur de 8,8 milliards d'euros, alors même que les investisseurs se sont trouvés réticents dans l'augmentation de capital prévue initialement de 5 milliards d'euros, requérant de facto une intervention de l'État italien. En conséquence, une recapitalisation préventive a été demandée à laquelle participeront l'État pour 4,5 milliards et les obligataires pour le solde.

Deutsche Bank, quant à elle, est victime de l'évolution de son business model. Après une perte de 7 milliards d'euros en 2015, elle enregistre en 2016 une nouvelle perte de 1,4 milliard. Celle-ci s'explique notamment par l'amende record de 14 milliards de dollars (réduite in fine à 7,2 milliards) que les autorités américaines lui ont fait payer pour son rôle dans la propagation de la crise financière, l'obligeant à se recapitaliser (une augmentation de capital de 8 milliards d'euros est prévue en avril 2017). Néanmoins, au-delà de ces éléments conjoncturels, la débâcle de Deutsche Bank est liée à son évolution stratégique : de traditionnelle banque partenaire de

l'industrie, elle a muté vers le modèle de banque d'investissement à la recherche de hauts rendements et est aujourd'hui présente dans plus de 8 000 litiges financiers !

Qui est responsable ?

Nonobstant, l'Europe a fait preuve de résilience, le mécanisme européen de stabilité est une réussite qui peut aider l'euro à se solidifier ; l'Europe bancaire peut servir de modèle même s'il conviendrait de développer une vraie mutualisation dans cette Europe post-Brexit.

Hors zone Euro, Royal Bank of Scotland, sous perfusion financière étatique depuis la crise, est en perte depuis la neuvième année consécutive en 2016, à hauteur de 7 milliards de livres. La presque tricentenaire banque cumule 58 milliards de livres de perte depuis 2008 ! L'exercice 2016 est particulièrement mauvais et s'explique notamment par une provision passée pour couvrir les risques juridiques d'une amende réglementaire que les autorités américaines devraient lui infliger, à l'instar de Deutsche Bank susnommée ou encore de Crédit Suisse (5,28 milliards de dollars). Barclays, quant à elle, est poursuivie en justice pour son rôle dans la crise ; cette poursuite est inédite car les banques américaines ont, elles, préféré payer des amendes (pour 40 milliards de dollars) pour éviter lesdites poursuites judiciaires.

En tout état de cause, BNP-Paribas (dans le cadre de l'embargo USA-Iran), Crédit Suisse, Deutsche Bank, RBS ou encore Barclays font l'objet de poursuites judiciaires de la part de l'administration américaine alors même que les

« subprime », devenus actifs toxiques, émanent de la déresponsabilisation, voire de l'irresponsabilité, des banques américaines. En conséquence qui faut-il punir ? Les prêteurs (américains) trop peu précautionneux ? Les arrangeurs (américains) des produits toxiques ? Ou les investisseurs certes attirés par le profit, mais dupés par une opacité voulue par les banques américaines et cautionnées par les agences de rating tout autant américaines ?

Un détricotage de la réglementation

Plus encore, les règles que les autorités de tutelle financières et bancaires ont du mal à mettre en place sont aujourd'hui remises en cause par les mêmes américains. La loi Dodd-Frank et autres règles Volcker sont détricotées, générant une nouvelle vague de dérégulation financière et incitant à nouveau les banquiers à développer des activités pour compte propre, même si l'on sait que toute réglementation est contournable ! À titre d'exemple, citons le cas du trader de chez Goldman Sachs qui selon le Wall Street Journal aurait généré un profit de 100 millions de dollars en six mois en achetant des titres d'émetteurs fraîchement dégradés (nommés « fallen angels ») pour les revendre ensuite. Dès lors, quid du respect des règles Volcker qui interdisent le trading pour compte propre...

Ce détricotage des réglementations remet en cause, outre les efforts des politiques au fil des G20, la réorientation de la finance au service de l'économie réelle et de la société.

Les économies émergentes contaminées ?

Dix ans après, parce que les risques financiers ont débordé de la sphère financière, le point d'interrogation est à poser dans un spectre plus large qu'on ne peut occulter. Alors que les tensions géopolitiques ressurgissent, d'aucuns parlent de protectionnisme, de déglobalisation, de démondialisation, etc. Le commerce mondial de marchandises se contracte progressivement depuis 5 ans (en 2016, la croissance des échanges de marchandises a été de 1 %, contre 2 % en 2015 et 2,7 % en 2014). En parallèle de ce mouvement de fond, les États-Unis devraient relever les droits de douane face à la Chine et le Mexique, ou encore remettre en cause des accords tels que [l'Alena](#). Faisant craindre à certains un retour vers le protectionnisme des années trente, lorsque la loi Hawley-Smoot de juin 1930 renchérisait les droits de douane de 20 000 produits importés... Le FMI déclarait dans ses perspectives de l'économie mondiale du 16 janvier 2017 que « parmi les risques de ralentissement notables figurent l'adoption de politiques de repli sur soi et de mesures protectionnistes », risques auxquels il convient de rajouter l'endettement public et privé qui ne peut que limiter la reprise. La dette publique mondiale atteint encore 58 000 milliards de dollars, même si elle s'est réduite (elle était de 60 300 milliards de dollars en mars 2015).

Au-delà du surendettement des économies occidentales dont les déficits étaient financés par la Chine, à ce jour la même Chine est en voie de

surendettement. Le total de ses dettes privées et publiques atteindrait 277 % du PIB. En conséquence, la croissance chinoise n'a atteint que 6,7 % en 2016, le plus faible taux de croissance depuis 26 ans, même s'il convient de relativiser cette comparaison, le PIB chinois ayant été multiplié par 30 en 25 ans ! Le total des emprunts des entreprises non financières atteint 2 775 milliards de dollars et les créances douteuses atteindraient 392 milliards de dollars.

Les économies occidentales auraient-elles contaminé les économies émergentes ou nouvellement émergées quant à la maladie du surendettement ? L'endettement des ménages marocains (crédits immobiliers et à la consommation) a atteint 300 milliards de dirhams en 2015, soit 30 % du PIB...

Des investisseurs sans boussole

Deux indicateurs semblent démontrer que le monde n'est pas « guéri » de cette crise aux multiples facettes, aux multiples causes et conséquences. Les spreads sur les obligations souveraines européennes augmentent depuis début 2017, démontrant des doutes sur la santé de la zone euro. Si les tensions politiques peuvent en partie expliquer le phénomène, l'incertitude demeure chez les investisseurs quant au succès du QE de la BCE certes réduit en avril mais persistant... le spread démontre tout simplement que la dette allemande reste une valeur refuge pour des investisseurs sans boussole. Pis encore, un indice mis au point par des universitaires américains, EPU – Global Economic Policy Uncertainty Index n'a jamais été aussi haut (282 points

en octobre 2016, alors qu'il n'était qu'à 201 et 218 respectivement en 2008 et 2012), en même qu'on note une absence de spread sur les titres corporate s'expliquant, selon un analyste de la Société Générale par l'intervention de la BCE faisant baisser les primes de [risques](#)... pure anomalie en période d'incertitude.

Alors peut-on craindre une autre crise plus violente encore ? Endettement public versus endettement privé ? Et si l'on tenait compte d'une autre dette, la dette écologique ? Rappelons que le Global overshoot [day](#) s'est établi en 2016 au 8 août ; dit autrement, la terre vit à crédit du 8 août au 31 décembre ; on n'a pourtant pas de planète de rechange...

POLITIQUE ECONOMIQUE

Royaume-Uni : la fin du « laissez-faire » ?

Louisa Toubal, Economiste - Responsable Projets et Partenariats

27 novembre 2017

Une petite révolution est-elle en train de s'opérer au royaume du libéralisme ? Depuis l'arrivée au pouvoir de la conservatrice Theresa May, le Royaume-Uni s'est doté d'une stratégie économique et industrielle qui consiste à intervenir, via des aides publiques, dans quelques secteurs manufacturiers en croissance. Nouvelle surprise : le gouvernement britannique souhaite désormais se doter d'outils juridiques pour contrôler davantage les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques.

Un tournant idéologique majeur : le retour de la politique industrielle

Dès son arrivée au pouvoir, Theresa May a défini une stratégie économique et industrielle qui rompt avec une longue tradition de laissez-faire et de réduction du rôle de l'État dans l'économie. C'est un véritable revirement idéologique pour un pays qui n'avait pas eu à proprement parler de politique industrielle depuis les années 1960. La sortie de l'Union européenne explique en grande partie ce changement de paradigme. Le pays a en effet développé l'une des premières places financières de la planète mais, en contrepartie, s'est rendu très dépendant du monde extérieur et notamment de l'UE, qui lui fournit plus de la moitié de ce

qu'il consomme. Pour l'exécutif britannique, il est primordial d'anticiper les conséquences du Brexit et, pour ce faire, de rééquilibrer l'économie en développant un appareil industriel fort. C'est le seul moyen de corriger les déséquilibres commerciaux, géographiques et sociaux dont souffre le pays. Des mesures ont été prises : d'un côté, pour aider les industries les plus prometteuses en misant particulièrement sur l'innovation technologique, et, de l'autre, pour rendre les anciennes régions sinistrées de nouveau compétitives grâce à un plan d'aménagement du territoire (infrastructures, fonds de croissance régionale, développement des clusters liés à l'industrie du futur, etc.).

La stratégie industrielle de Theresa May vise à rendre au Royaume-Uni son statut de puissance industrielle de premier plan et, une fois sa liberté en matière de politique commerciale retrouvée, de réorienter les exportations vers les marchés en forte croissance afin de garantir une sortie de l'UE par le haut.

Les investisseurs étrangers sont au cœur de cette nouvelle politique. En effet, les pôles industriels d'excellence comme l'automobile, l'aéronautique, la pharmacie, sont aujourd'hui pilotés par

des entreprises à capitaux étrangers. Rappelons que, contrairement à notre pays, le Royaume-Uni a laissé acheter très tôt et sans grande résistance la plupart de ses champions industriels nationaux. De nombreuses marques emblématiques sont ainsi passées sous le contrôle d'entreprises étrangères. Dans l'industrie automobile par exemple, il n'existe quasiment plus de constructeurs nationaux : 80 % de la valeur ajoutée du secteur est aujourd'hui réalisée par des entreprises à capitaux étrangers, comme le groupe indien Tata (Jaguar et Land Rover), l'asiatique Nissan ou l'allemand BMW (Rolls-Royce).

Le dilemme de Theresa May : entre protectionnisme et "laissez-faire"

Aux incertitudes entourant l'issue des négociations avec l'UE, s'ajoutent celles liées à la capacité de Theresa May à porter avec succès cette stratégie industrielle. D'un côté, elle doit démontrer que le Royaume-Uni reste une économie ouverte, avec un faible niveau d'intervention publique, pour attirer des investisseurs étrangers. De l'autre, elle doit prendre en compte le sentiment nationaliste parmi ses électeurs et la perception que le rachat d'entreprises britanniques par des entreprises à capitaux étrangers doit davantage être contrôlé. Le rachat de Cadbury par Kraft Foods, qui s'est soldé par la fermeture d'usines et des pertes d'emploi, a en effet laissé des traces dans l'opinion publique. Plus tard, le projet d'OPA de l'américain Pfizer sur le laboratoire pharmaceutique Astra Zeneca a provoqué une levée de

bouclier de la classe politique britannique. Theresa May a dû affirmer sa détermination à protéger les secteurs importants de l'économie de prises de contrôle hostiles par des sociétés étrangères.

C'est un changement de cap majeur pour le Royaume-Uni qui s'est longtemps targué d'être l'un des pays les plus ouverts en matière d'investissements étrangers. Le pays n'a presque aucun outil législatif pour [bloquer](#) les prises de contrôle par des sociétés étrangères. La seule exception, commune avec d'autres pays, est définie par l'*Enterprise Act* de 2002, permettant un contrôle des concentrations dans les secteurs affectant les intérêts publics (la sécurité nationale, les [marchés financiers](#) et les [médias](#)).

Aujourd'hui, la révision de cette loi est un enjeu crucial. Depuis le vote sur le Brexit et la chute de la livre, les offres de rachat de sociétés britanniques par des entreprises étrangères ont bondi de 26 % selon les données de Bloomberg. Comme ses voisins européens, le Royaume-Uni est également préoccupé par les rachats massifs d'actifs par des sociétés chinoises, dans des secteurs critiques telles que les télécommunications, les hautes technologies, l'énergie ou encore le numérique. On peut citer deux cas particulièrement parlants. Le premier concerne le projet de construction de centrales nucléaires, connu sous le nom de Hinkley Point, impliquant des entités détenues ou appartenant en partie à la France et à la Chine. Le second cas est celui de la société Global Switch, le plus grand centre de données qui a vendu une

participation de 49 % à un consortium chinois.

La sortie de l'Union européenne imposera au pays de clarifier sa législation en matière de contrôle des investissements puisqu'il ne sera plus soumis au cadre légal défini par la Commission. Les annonces qui seront dévoilées à cette occasion permettront ainsi d'y voir plus clair sur la stratégie poursuivie par le gouvernement Theresa May.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les voies de la prospérité : le salaire, La rente ou la concurrence ?

Frédéric Marty / Université Côte d'Azur, Groupe de recherche en droit, économie et gestion - GREDEG, CNRS

La question des réformes structurelles, du renforcement de la concurrence contre les rentes, notamment celles appuyées sur des réglementations publiques, n'est pas nouvelle. Elle était présente dès 1960 sous la plume de Louis Armand et de Jacques Rueff dans leur Rapport sur les obstacles à l'expansion économique. Il s'agit donc de s'interroger sur l'existence de telles rentes et leurs impacts sur la prospérité. Trois domaines seront successivement considérés : les professions réglementées, la grande distribution et l'immobilier.

Le décrochage français : une mauvaise allocation des ressources ?

Bien que la crise financière de 2008 ait marqué une indéniable césure pour l'économie française, l'inflexion de sa dynamique vis-à-vis de ses principaux partenaires européens peut être située au milieu de la première décennie des années 2000. Cette inflexion peut être saisie à la fois au travers du cas du décrochage industriel et de celui de la dégradation de notre balance des paiements.

La part du secteur industriel manufacturier est passée en France de 17,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2000 à 12,9 % en 2010 contre un recul seulement de 25,1 à 23,8 % en Allemagne (1). La France est aujourd'hui parmi les pays les moins industrialisés d'Europe occidentale. Or, la contribution de

l'industrie à la croissance de la productivité globale représente deux fois son poids relatif dans l'emploi total. Une désindustrialisation fait ainsi courir le risque d'une paupérisation relative dans la mesure où la croissance de la productivité dans l'industrie est significativement supérieure à celle des services ou de la construction.

Au-delà du recul global de l'industrie, il convient de souligner un positionnement industriel de moins en moins favorable. Alors que l'Allemagne s'est spécialisée dans des productions où la compétitivité hors coût est déterminante, le positionnement industriel de la France s'est dégradé. Contrairement aux stratégies de montée en gamme menées dans les années 1980 et 1990, l'industrie française s'est tournée vers des productions pour lesquelles la compétitivité-coût est plus importante. Non seulement, la compétitivité-prix initiale était insuffisante, mais elle s'est indubitablement dégradée sur la période, rendant les exportations très sensibles aux variations du prix.

Parmi les facteurs expliquant ce décrochage industriel figure notamment une évolution défavorable du coût horaire du travail dans le secteur manufacturier. Ce coût a crû de 33,8 % en France entre 2000 et 2008 alors qu'il n'a augmenté

dans la même période en Allemagne que de 17,2 %.

Un second facteur explicatif et particulièrement lourd de conséquences pour l'avenir tient à l'investissement. Le paradoxe de la situation française réside dans le fait que le taux d'investissement des sociétés non financières est supérieur au taux allemand (19,4 % contre 17,1 % en 2012 par exemple). Les évolutions divergentes en termes de gains de parts de marché et de rentabilité s'expliquent en grande partie par la composition même de cet investissement. Comme le montrent Cohen et Buigues (2014), la France surinvestit en matière de constructions et sous-investit en matière d'équipements par rapport à l'Allemagne. Or, la productivité des deux secteurs n'est guère la même.

Cela conduit à mettre en exergue une première fois le poids particulier du secteur de la construction. Les investissements dans le secteur étaient comparables dans les deux pays en 2000. La divergence s'est dessinée ensuite (2). Le taux d'investissement allemand en équipements dépasse de deux points le niveau français (7,5 % du PIB contre 5,5 %). Pour ne reprendre qu'un des chiffres cités par Cohen et Buigues (2014), l'Allemagne a acheté 19 533 robots industriels en 2011, 5 091 l'ont été par l'industrie italienne et 3 058 seulement par l'industrie française. Il semble donc bien que la composition de l'investissement compte bien plus que son niveau en termes absolus.

Par ailleurs, comme le note France Stratégie, le décrochage franco-allemand s'explique également, en France, par une hausse des coûts relatifs liés aux intrants venant du secteur protégé de la concurrence internationale (3). Si, entre 1999 et 2004, le solde extérieur français était en moyenne positif de 1,5 % par an, il a été négatif en moyenne de 1,3 % entre 2005 et 2012. Rétablir l'équilibre pourrait supposer de réduire le coût de biens et services qui entrent dans les processus industriels, mais qui sont eux-mêmes protégés de la concurrence étrangère. Les prix des biens échangés à l'international ont en effet chuté de 10 % quand dans le même temps ceux des biens et services non échangeables ont crû de 25 %. Le taux de change interne (4) s'est donc dégradé de 35 % dans la période. Il s'ensuit non seulement une dégradation à court terme de la compétitivité de notre industrie, mais également des risques de marginalisation à long terme de celle-ci dans la mesure où les flux d'investissements internes se dirigent vers le secteur protégé, plus rémunérateur.

En effet, la compétitivité-coût française se dégrade au travers de la hausse des salaires dans le secteur protégé et au travers de la baisse des marges qui pèse sur l'investissement productif et donc sur la compétitivité hors coût. La restauration de la compétitivité suppose donc une modération salariale dans les secteurs protégés, mais aussi et surtout une modernisation de ces derniers. Le renforcement de la concurrence est en effet essentiel pour inciter les acteurs à réduire leurs marges et à réaliser des gains de productivité.

De la nécessité de réformes structurelles : trois exemples

Nous considérons ici trois secteurs susceptibles de grever la compétitivité extérieure de l'économie française en dégradant le taux de change interne ou pour certains d'entre eux en détournant l'épargne des investissements productifs, à savoir les professions réglementées, le secteur de la distribution et enfin le secteur immobilier.

Le cas des professions réglementées

L'impact de la réglementation de certaines professions sur la compétitivité de l'économie française était au cœur de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron. La réglementation dont bénéficient notamment les professions du droit peut s'expliquer en termes d'économie publique par la garantie de la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ce dernier ne peut l'évaluer parfaitement, tant ex ante qu'ex post. Il s'agit de biens de confiance. La réglementation publique vise dans ce cadre à corriger les asymétries d'informations et à garantir la sécurité juridique des contrats. En d'autres termes, ses effets sont pro-concurrentiels.

Cependant, cette réglementation est parallèlement dénoncée comme préjudiciable en termes d'efficacité économique en ce qu'elle aurait pour effet pervers d'accorder une rente aux acteurs régulés. Cette rente tiendrait à la possibilité d'imposer des tarifs pour les

actes sans rapport avec les coûts. Dans la mesure où ces professions sont protégées par la réglementation, la concurrence ne peut y remédier. Des barrières réglementaires à l'entrée, des règles de monopoles professionnels et régionaux, des mesures de *numerus clausus* créeraient un cadre protecteur au détriment de l'intérêt général. De la même façon, ces professions seraient susceptibles de capturer le décideur public en matière de fixation et d'évolution des tarifs ou encore en matière de contrôle des implantations de nouveaux professionnels. Cette approche, qui tire une partie de ses racines de la théorie des choix publics, s'articule néanmoins avec des critiques formulées par de nombreux rapports publics à commencer par le rapport Armand-Rueff (1960), et plus récemment par les rapports Attali (2008) et Gallois (2012).

Dans cette perspective, les professions en question bénéficieraient de rentes indues et grèveraient la compétitivité de l'économie en lui imposant des coûts de transaction excessifs. La réglementation de certaines professions interdisant des cabinets multi-activités ou des prises de participations par des investisseurs pénaliserait les professionnels français par rapport à leurs concurrents étrangers et priverait les entreprises françaises de services innovants. Le soutien à la compétitivité passerait dès lors par des réformes structurelles dans ce domaine, supposant un renforcement de l'aiguillon concurrentiel. Les avancées de la loi Macron de 2015 et le renforcement des attributions de l'Autorité de la concurrence pourraient dans cette logique

être étendues à d'autres professions réglementées, dans le domaine du chiffre ou de la santé.

Le secteur de la distribution

Le diagnostic est dans une certaine mesure comparable dans le secteur de la distribution. La compétitivité française souffre de prix à la consommation parfois considérablement plus élevés que chez nos partenaires, notamment britanniques et allemands. Si la France compte plusieurs opérateurs majeurs dans le domaine de la grande distribution, la concurrence y est pour le moins perfectible.

Premièrement, un ensemble de réglementations publiques entravent l'accès au marché de nouveaux entrants. Les règles relatives à l'urbanisme commercial peuvent dans une certaine mesure jouer le rôle de barrières à l'entrée et donc être le support d'une gestion malthusienne de l'offre en partie maîtrisée par les concurrents en place. Le rapport Attali (2008) avait déjà dénoncé cette situation et cherché à réduire les capacités de blocage devant les commissions départementales d'aménagement commercial. Cependant, les freins aux nouvelles implantations ne sont qu'une des dimensions du problème des prix de la distribution. En effet, l'analyse de la structure du marché doit être mise en perspective avec l'implantation de maxi-dis-compteurs (dont les surfaces permettent de passer sous les seuils de la réglementation publique) ou encore des drives. Elle doit l'être aussi en regard du poids croissant de

la distribution en ligne et de la convergence qui se dessine entre le monde des plateformes électroniques et celui de la distribution.

Deuxièmement, il convient aussi de considérer au-delà de la structure en aval du marché l'effet de sa concentration en amont. L'Autorité de la concurrence a eu à se prononcer sur des rapprochements entre les centrales d'achat des grands groupes de la distribution. Ainsi, suite à trois accords de coopérations consécutivement signés à l'automne 2014, la part de marché des quatre plus grandes centrales d'achat était supérieure à 90 %.

Une telle concentration en amont de la puissance d'achat pose divers problèmes susceptibles de peser sur les prix. Elle peut conduire à une réduction de la concurrence en amont entre les centrales et donc en aval entre les hypermarchés. Elle peut également rendre plus difficile la concurrence par changement d'enseigne, malgré l'importance d'une telle mobilité dans un secteur où les capacités d'installations de nouvelles infrastructures commerciales sont, comme nous l'avons vu, difficiles. Elle risque aussi de se traduire par des phénomènes de dépendance économique au détriment des fournisseurs en pesant sur leurs moyens d'innovation, de différenciation et donc potentiellement sur leur compétitivité future.

Le cas de la distribution illustre donc l'un des paramètres de la compétitivité : le niveau des prix intérieurs. Sur la période 2001-2012, ce niveau a baissé de 4,86 % en Allemagne quand il a enregistré dans le

même temps une hausse de 2,69 % dans la zone euro. L'année 2012 correspond au point maximal des divergences entre la France et l'Allemagne. Eurostat publie chaque année le niveau des prix comparés de la consommation finale des ménages (en y incorporant les taxes indirectes). Le tableau 1 reprend les données disponibles en juin 2017.

Le déficit de compétitivité de la France lié à ce différentiel peut être visualisé par le tableau 1. L'effet de décrochage a été particulièrement sensible jusqu'en 2012 mais les niveaux de 2005 n'ont toujours pas été retrouvés malgré une croissance atone qui devrait théoriquement peser sur les prix.

Un tel différentiel est particulièrement favorable à l'économie allemande. Le niveau raisonnable des prix à la consommation rend plus supportable la modération salariale et notamment le niveau des bas salaires. Les données du tableau 2 témoignent de ce décrochage qui ne fut que partiellement compensé après 2012.

Un second avantage lié au faible niveau des prix intérieurs allemands tient à la protection qui en résulte contre les importations. Les réformes structurelles apparaissent également comme la clé pour réduire le niveau des prix intérieurs et donc améliorer la compétitivité de l'économie française. Ainsi, malgré la présence de champions nationaux, les imperfections de la concurrence sur le marché intérieur pénalisent la compétitivité extérieure de notre économie.

Le secteur de l'immobilier

Comme nous l'avons vu pour les entreprises, le poids de l'investissement immobilier constitue une spécificité française par rapport à la situation allemande. Considéré dans son ensemble, il peut être de nature à obérer la compétitivité de l'économie française dans la mesure où il draine les capacités d'investissement vers un secteur protégé où les gains de productivité sont faibles et les prix élevés au détriment de l'investissement productif.

Un premier trait saillant tient à l'évolution des prix de l'immobilier résidentiel en France et en Allemagne entre 1985 et 2012. Le graphique, tiré d'une étude COE-Rexecode (2013), met en évidence la spécificité de l'évolution française avec une envolée des prix à partir de la fin des années 1990 et une absence de nette correction avec la crise de 2008.

La hausse des prix de l'immobilier, qui crée une rente et accroît les inégalités, s'explique tant par des facteurs démographiques (taux de croissance de la population et augmentation du nombre de ménages) qu'économiques. La baisse des taux suite à la mise en place de la monnaie unique a accru très nettement la capacité d'emprunt des ménages. Celle-ci a été accompagnée par d'autres facteurs favorables tels que la croissance des revenus (6), les différents soutiens publics et une propension de plus en plus forte à prendre des risques sur la valeur des biens acquis. Ce faisant, la capacité d'achat des ménages français s'est accrue de 50 %

entre 2003 et 2011 (ministère de l'Économie, 2012).

La hausse des prix de l'immobilier constitue également, avec les frais liés aux mutations immobilières, une entrave à la mobilité géographique de la main-d'œuvre. Cet effet est d'autant plus sensible qu'une partie élevée du patrimoine des ménages français est concentrée sur les actifs immobiliers. Selon l'OCDE (2011), le taux annuel de changement de résidence était en 2007 de 8,6 % en Allemagne contre 5,3 % en France. Le prix de l'immobilier, comme celui de la grande distribution, pèse défavorablement sur le pouvoir d'achat des ménages. 22 % du revenu disponible brut des ménages français étaient consacrés au logement en 2012 contre seulement 18 % en 2004 (Trannoy et Wasmer, 2013). Le différentiel du poids de l'immobilier dans le budget des ménages rend difficile une modération salariale à l'allemande.

Le niveau des prix de l'immobilier se répercute sur les loyers du secteur privé qui ont évolué, en France, entre 2002 et 2010 à un rythme annuel de 3,6 %. Cette évolution a des effets notamment sur les ménages les plus modestes dans la mesure où ces derniers sont plus souvent locataires et ne peuvent pour beaucoup d'entre eux accéder au parc de logement social, caractérisé par une très faible mobilité de ses bénéficiaires.

Sortir l'économie de l'allocation sous-optimale des capacités de financement

Il est possible de craindre que les différentiels de rentabilité selon les secteurs puissent se traduire par une allocation sous-optimale des capacités de financement de l'économie. Les placements immobiliers représentent en effet les deux tiers du patrimoine des ménages français. Favoriser une réorientation des investissements passe par des réformes structurelles, mais également par des politiques publiques canalisant l'épargne vers des secteurs situés à la frontière technologique dans la mesure où ces derniers sont les plus porteurs de gains de productivité (Aghion, 2016). Il est dès lors plus question de capital-investissement que d'aides à la pierre.

Les voies de résorption de la spécificité immobilière française sont comparables à celles décrites ci-dessus pour les professions réglementées et le secteur de la distribution. Il s'agit, d'une part, de la refonte de la réglementation publique (avec notamment un volet de correction des dispositifs d'aide à la pierre) et, de l'autre, d'un renforcement de la concurrence dans le secteur de la construction. Deux canaux permettent de réorienter la réglementation publique : les soutiens fiscaux et les coûts de mutation. En matière de soutiens fiscaux, il s'agit, comme nous l'avons noté, de corriger des dispositifs peu efficaces et ayant pour effet d'entretenir la hausse des prix de l'immobilier. Par exemple, entre 1996 et 1999, sur 533 000 ménages ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro, il a pu être estimé que pour seulement 75 000 d'entre eux ce dernier était une condition sine qua non pour l'accession à la propriété.

(Gobillon et Le Blanc, 2005). Un tel effet d'aubaine est particulièrement coûteux en termes de ressources publiques et contribue à entretenir la hausse des prix. En effet, les vendeurs peuvent (comme cela a été analysé pour les aides à la location) capturer l'intégralité du supplément de solvabilité de l'acheteur. En matière de coûts de mutation, il s'agit de faire évoluer la réglementation de façon à réduire les coûts de transaction liés au secteur de l'immobilier et donc de lever une partie des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. Les droits de mutation à titre onéreux représentent en effet 5,09 % du montant des transactions immobilières (Trannoy et Wasmer, 2013). Un des enjeux de la réforme de la réglementation appliquée aux professions du droit se retrouve ici.

À l'instar des conclusions du rapport Armand - Rueff (1960), seule la concurrence peut contraindre les firmes à gagner en compétitivité et à redistribuer leurs rentes. La concurrence est à cette aune un vecteur de modernisation de ces secteurs et de baisse de leurs coûts relatifs.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Déconcentration et décentralisation : la fin de l'Histoire ?

BERNARD NICOLAIEFF, Enseignant à l'ISMAPP

Pouvoirs Locaux N° 106 III/20 15

La mise en perspective historique de la notion de déconcentration permet d'appréhender sous un prisme renouvelé la nature de ses relations avec la décentralisation aujourd'hui. Cette construction duale, jugée naturelle et nécessaire depuis les lois de 1982, laisse apparaître quelques fissures qui permettent de s'interroger sur la pertinence du compromis territorial français.

Parce que l'ambiguïté n'est pas un projet!

La publication d'une nouvelle charte de la déconcentration vient de confirmer un principe bien établi: à toute « nouvelle étape » de la décentralisation correspond un « approfondissement » de la déconcentration. L'émergence de grandes régions et de métropoles dans un paysage décentralisé par ailleurs immuable, a été immédiatement suivie de l'actualisation du discours de l'État sur « l'administration des territoires ». La reprise du terme de Charte dans le décret de déconcentration du 7 mai 2015 illustre une volonté de solenniser un texte qui n'abuse pourtant pas de l'audace. À première vue, un tel luxe d'attention vis-à-vis de la déconcentration semble illustrer la pérennité du compromis territorial français que les vocables de décentralisation et de déconcentration, tout à la fois antagonistes et inséparables, sont chargés d'illustrer, mieux de légitimer depuis trente ans. On se situerait toujours dans le registre de cette jolie expression qui figure sur le site de la

Documentation française, au chapitre des grands principes régissant les collectivités territoriales : « Dans la conception française, les processus de déconcentration et de décentralisation vont ensemble »

Pourtant, le communiqué du Conseil des Ministres, qui l'a adopté le 6 mai, accompagne le nouveau texte de deux assertions qui peuvent interroger. La première énonce: « Le Gouvernement fait le choix de réaffirmer que l'organisation de la France est déconcentrée.) Or, depuis la révision de 2003, l'article premier de la Constitution qualifie l'organisation de la République de « décentralisée ». On ne peut mieux illustrer le non-choix entre État centralisé et État décentralisé qui caractérise la vision et la gouvernance des territoires depuis la révolution annoncée de 1982. La seconde mention précise: « Gouvernant depuis Paris, l'État administre les territoires dans une relation de proximité avec les Français, pour s'adapter à leur réalité, qui n'est pas identique en tout point du pays. » Même si la référence à la proximité s'avère un moyen désormais classique de réfuter les craintes du « gouvernement à distance » (R. Epstein), l'appropriation par l'Etat central de cette notion et surtout de la différenciation territoriale représente une forme d'ironie alors même que la dernière étape de la décentralisation s'est caractérisée par l'uniformité des solutions institutionnelles (mis à part la validation de la métropole de Lyon) et la centralisation des choix cartographiques.

Dualité lexicale

À l'évidence, l'ironie ne suffit plus. « Nous sommes à la croisée des chemins. » (H. Pasquier) Les récentes législations (MAPTAM, NOTRE) ont additionné les structures territoriales sans en clarifier les relations fonctionnelles et les objectifs démocratiques. Et la déconcentration, d'autant plus célébrée qu'il s'agit d'occulter la perte de substance, générée par la REATE, de pans entiers des services déconcentrés, s'avère un vocable désormais appauvri tant il est daté, relatif et singulier. Le terme n'est d'ailleurs guère transposable dans les autres États démocratiques qu'ils soient fédéraux ou décentralisés.

Même l'Italie, dont la philosophie institutionnelle est jugée proche de par l'Histoire, qualifie toujours de « décentralisation administrative » ce que nous nommons déconcentration et « d'autonomes » les différentes collectivités auxquelles une décentralisation politique a attribué notamment le droit de lever l'impôt et de voter les lois. La dualité lexicale permettant de conceptualiser la gouvernance territoriale nous est donc propre (ainsi qu'à certains pays francophones). Comme tant d'autres, cette exception française ne peut être condamnée au seul motif de la singularité. Mais, le couple déconcentration-décentralisation semble atteindre ses limites dans le récit pluriséculaire de la réforme territoriale. Sans empiéter sur les travaux des historiens du droit, nous pouvons situer quelques jalons dans l'émergence puis dans la consécration de ce qui est nommé la déconcentration et ainsi mieux en comprendre les ambiguïtés croissantes.

Rétroactivité du vocable

Le premier de ces repères historiques renvoie à une évidence parfois oubliée, la déconcentration est fille de la centralisation et condition de son efficacité. À la fin de l'Ancien

Régime, le déclin du centralisme monarchique résida tout autant dans son manque de courage pour rétablir les finances de l'État que dans l'incapacité du régime à mener à bien une réforme territoriale cohérente et à faire les choix d'organisation « déconcentrée » nécessaires : professionnalisation d'intendances, structuration du recouvrement de l'impôt, clarification des niveaux de décision. La leçon sera retenue par la Révolution puis par l'Empire et la Restauration. Le préfet, marqueur symbolique et opérateur principal des politiques déconcentrées, fut créé sous le Consulat en 1800 (Loi du 28 pluviôse an VIII), comme une figure finalement très proche du commissaire du Directoire (Constitution de 1795, 5 fructidor an III) mais aussi de celle de l'intendant de l'Ancien Régime, même si ce dernier disposait de pouvoirs financiers théoriques dont le préfet est dépourvu. La célèbre phrase du Premier Consul: « La France date son bonheur de l'établissement des préfectures » fait écho à celle qu'avait prononcée John Law sur les intendants « de qui dépend le bonheur ou le malheur des provinces, leur abondance ou leur stérilité ». Nombre d'intendants, comme plus tard des préfets, ont favorablement marqué les territoires qu'ils administraient au service d'un pouvoir centralisé, que l'on songe respectivement à Turgot qui, durant ses quatorze années en Limousin, créera des manufactures, expérimentera ses théories économiques, reformera au nom du roi ou à Haussmann qui transforma la capitale entre 1853 et 1870 et à Paul Delouvrier, grand aménageur, premier préfet de la région parisienne. Tous les intendants et tous les préfets ne purent forcément revendiquer de tels bilans, mais les talents et la confiance dont ils jouissaient leur permirent d'occuper, voire de dépasser, le champ de la déconcentration telle qu'elle est aujourd'hui définie.

Ambiguïté de départ

Le deuxième jalon, qui concerne l'émergence du vocable de déconcentration au détriment de celui de décentralisation administrative, est décisif puisqu'il explique la dualité lexicale propre à la France. Traditionnellement, les juristes situent la création de la déconcentration en 1869, sous la plume du conseiller d'État Léon Aucoc, Mais le terme avait été avancé dès la II^e République, notamment en 1849 par Auguste Bourguignat, avocat au Conseil d'État". Chez ces juristes, marqués par les événements de 1830 ou de 1848 et qui parlaient du « regrettable M. de Tocqueville » car apôtre de la liberté communale, la crainte concernait tout autant la « concentration » excessive des pouvoirs dans un Paris incontrôlable et ouvert aux idées « socialistes », que la dévolution de compétences, notamment financières, « aux municipalités, départements ou provinces » Il dont ils appréhendaient la « prodigalité » et redoutaient les tentations « d'indépendance » . La « déconcentration » signifiait d'abord le moyen de lutter contre l'arrogance et l'activisme parisiens: « Nous sommes en face du parti rouge qui la redoute, que la déconcentration soit notre arme de guerre. Et puis, partisans du « vrai » centralisme, présenté comme une longue conquête de la royauté confortée par la Révolution et l'Empire, le terme même de décentralisation, fût-il associé à l'adjectif « administrative », heurtait leurs convictions; il leur paraissait susceptible, par l'apport d'autres adjectifs, de renforcer au fil du temps les partisans d'une « décentralisation radicale » au profit de personnalités morales autre que l'État. Léon Aucoc distinguant par précaution concentration parisienne et centralisation des pouvoirs, releva ainsi que le décret de décentralisation administrative du 25 mars 1852 (complété par celui du 13 avril 1861), dont l'article 6 demeure en vigueur, devait être qualifié de « texte de déconcentration ». Il transforma ainsi une

subtilité langagière en concept juridique dont l'adoption par la doctrine s'avéra prudente, voire résistible, jusqu'au XX^e siècle, avant de revêtir le caractère de l'évidence.

Discontinuité du concept

Le troisième repère majeur de l'enracinement de la déconcentration dans le paysage normatif français se trouve dans ce qu'on appelle les décrets Poincaré de 1926, dont le plus important s'intitule: « Décentralisation et déconcentration administratives » (l'adjectif étant mis au singulier dans sa version actuelle sur Légifrance). En plus d'être un texte essentiel de par sa vision prospective de la réforme territoriale, il prévoit bien entendu nombre de mesures de déconcentration, de décentralisation et de simplification. Il mérite une étude en soi, tant il peut encore éclairer certains débats contemporains. L'on peut noter qu'il s'agit du premier texte qui intègre dans une vision cohérente et novatrice de la gouvernance territoriale des mesures destinées aux collectivités locales et aux représentants de l'État. Il faudra attendre la période post-décentralisation pour retrouver une telle « cohabitation » mais dans un contexte institutionnel très différent où les termes prennent un autre sens.

Le quatrième repère, qui se situe en 1982 avec la loi Defferre, est en effet une rupture. L'émergence d'une décentralisation politique fondée sur le transfert des exécutifs à des élus, change du tout au tout la relation des représentants de l'État avec les collectivités et leurs responsables. Dans le décret de 1926, le préfet assurait en quelque sorte le fil rouge entre des mesures de déconcentration et de décentralisation conçues dans le même esprit de réforme, qu'il serait chargé d'appliquer tout à la fois comme agent déconcentré et comme exécutif des collectivités. Dans la nouvelle donne, les très nombreux textes conjoints ou distincts qui se sont succédé depuis plus de trente ans visaient à construire la décentralisation par des

transferts massifs de compétence vers les collectivités territoriales, et à en tirer les conséquences pour les services administratifs concernés. La déconcentration « recentrée » autour de la figure du préfet demeure destinée à mettre en scène honorablement ce retrait de l'Etat.

Compromis territorial

Cette brève revue historique met en lumière le fait que l'invention de la déconcentration, propre aux institutions françaises, a représenté un compromis, jugé suffisamment utile pour être intégré dans la doctrine, les textes normatifs et les habitudes de pensée. Il a atteint son point d'équilibre sous la III^e République. Mais ce compromis a produit aussi des limites que le processus de décentralisation à l'œuvre depuis trente ans rend de plus en plus visibles.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer le succès et l'utilité de la dualité lexicale qui vient d'être brièvement décrite, mais aussi ses insuffisances.

- Au plan politique, le couple décentralisation/déconcentration non seulement n'exclurait pas la poursuite de débats catégoriques, mais elle les faciliterait en réalité. Ici l'on mettra l'accent sur le centralisme normatif et administratif persistant, les engagements non tenus par l'État ou les contrôles tatillons du préfet, là on retiendra la gestion dispendieuse des collectivités, le retour des notables ou la parcellisation du territoire national. Loin des joutes de nature idéologique du XIX^e siècle, ces critiques pourront être énoncées avec d'autant plus de symétrie que les acteurs s'inscrivent dans un système qui encourage la diversité des postures au gré des fonctions occupées, législative, exécutive, territoriale, publique, privée, universitaire, administrative. La coexistence institutionnelle ainsi organisée s'inscrirait donc dans une forme d'invariant historique puisque le système politique

français tend à se penser tout à la fois comme centralisé et décentralisé. Mais n'arriverait-on pas au bout du chemin si l'on constatait un jour que la France cumule davantage les inconvénients que les avantages des deux systèmes ?

- Au plan économique, le couple décentralisation-déconcentration traduirait une forme de consensus sur la nécessité de concevoir les politiques publiques au prisme de la notion de territoire, dans le contexte de l'Union Européenne et de la globalisation. La volonté « d'administrer les territoires dans une relation de proximité avec les Français » actualiserait ainsi la « géographie de la liberté » inventée par Jérôme Monod à la DATAR dans la dernière partie des trente glorieuses. L'agir localement serait l'un des facteurs de nouvelles formes de développement économique et social que l'articulation État-décentralisation permettrait de favoriser dans le cadre de politiques innovantes. Mais, à l'heure de la dynamique des réseaux et de la transition numérique, cette nouvelle version de l'interventionnisme public sera-t-elle crédible dans un paysage institutionnel qui additionne les structures, redessine des cartes et accumule les normes ?

- Au plan démocratique, enfin, la décentralisation remplirait d'autant mieux son objectif de rapprochement des citoyens que l'État territorial joindrait ses forces pour développer la qualité des services publics et la proximité vis-à-vis de la société civile. L'investissement - relatif d'ailleurs - sur les maisons de service public participe de cette hypothèse. Mais, sur ce plan aussi, l'ambiguïté domine. La nationalisation et la personnalisation croissantes des élections locales, le cumul et l'alternance des mandats nationaux et locaux, la confusion persistante des compétences, en particulier aux yeux des citoyens, sont autant de facteurs de dévaluation du discours supposé novateur de la proximité.

Effets secondaires

L'analyse du statut de la déconcentration dans une République qui se qualifie de décentralisée permet de déceler, dans une approche tocquevillienne, la transformation des réalités institutionnelles sous la permanence des mots. La signification respective des termes de déconcentration et de décentralisation a évolué par l'effet des réformes institutionnelles mais aussi de la stratégie des acteurs. Le premier terme n'a plus le même poids qu'il y a trente ans, le second plus la même force. Dans la gouvernance des territoires comme dans la démocratie locale, l'ambiguïté domine. Elle apparaît même comme une valeur, à tout le moins comme une convenance.

Un tel diagnostic conduit à conclure sur trois des effets secondaires de cet état très légèrement schizophrénique qui ne cessera d'interpeller dans le futur proche:

1. Le renoncement historique à la notion de « décentralisation administrative » au profit de celle de déconcentration conduit à occulter, plus que jamais, toute réelle clarification de l'objet même de la décentralisation, de son potentiel mais aussi de ses limites. On commence d'ailleurs à voir apparaître des objets hybrides qu'on ne peut classer ni dans la déconcentration, ni dans la décentralisation. Comment va-t-on nommer, normer et traduire concrètement la restitution du RSA à l'État. En quoi, le transfert de la gestion des fonds européens s'apparente-t-il à un acte de décentralisation? Quant aux débats utiles sur le pouvoir normatif des collectivités territoriales, s'appliquent-ils à la notion de décentralisation ou plutôt à celle de « dévolution » ?

2. Le « suivisme » déconcentration-décentralisation rend impossible, même socialement, une véritable réforme de l'État et de son rapport au territoire, à l'heure de surcroît des transformations considérables

qu'implique la dématérialisation. Les contournements de la déconcentration « officielle » se multiplient d'ailleurs depuis quelques années, qui sont pour certains validés (Charte) ou provoqués (RÉATE, LOLF) par les textes.

3. La prolongation des codes de l'avant-décentralisation empêche toute réflexion sur la responsabilité politique et la dimension démocratique de la décentralisation. Qui décide dans et pour un territoire aux yeux du citoyen ?

Précisons enfin, en rapport avec le titre de cet article, que « la fin de l'histoire » ne signifie pas la disparition prochaine de la relation déconcentration-décentralisation. Elle dit simplement que cet affichage emblématique va cesser de produire les effets d'accommodement qu'on en attendait il y a trente ans. Elle exprime la nécessité de penser l'après. L'ambiguïté n'est pas un projet.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Substance économique et abus de droit : le réalisme fiscal à tout prix ?

Laurent TASOČAK, élève-avocat, diplômé du Master 2 droit fiscal de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

REVUE DE DROIT FISCAL N° 30-35/ 27 JUILLET 2017

La substance économique devient une notion centrale dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, un consensus semblant avoir été trouvé par les autorités pour en faire une nouvelle norme de référence en la matière. Cet article vise à démontrer en quoi le recours à cette notion est, au mieux, surabondant, au pire, source d'insécurité pour les acteurs économiques. Il invite donc le juge et l'administration fiscale à replacer leurs réflexions dans les limites posées par le principe de sécurité juridique.

Introduction

1 - La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales connaît une actualité passionnante. La situation des finances publiques résultant de la crise financière de 2008 ainsi que la multiplication des optimisations fiscales agressives des entreprises multinationales ont convaincu les décideurs de passer d'une appréciation juridique à une appréciation économique des situations. Un terme centralise à lui seul ensemble des préoccupations : la substance économique.

2 - Cette notion constitue la clé de voûte des projets internationaux et

européens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Le plan d'action BEPS de l'OCDE tend à aligner les règles d'imposition sur la substance économique, empêchant ainsi le déplacement artificiel de bénéfices imposables depuis le pays où la valeur est créée vers un autre. La notion de substance a une place essentielle au sein de ce projet afin que la fiscalité intègre de manière plus systématique la réalité économique. Le plan comporte donc six actions qui visent à aligner les droits d'imposition sur la substance économique :

- l'action 5 vise à s'assurer que les bénéfices imposés sous un régime préférentiel dans un État sont issus d'une activité réelle, ce qui implique que le contribuable se soit effectivement livré aux activités visées dans l'État en question afin de bénéficier de cet avantage : il s'agit de l'approche « Nexus » ;

- l'action 6 vise à empêcher l'utilisation de sociétés-écrans sans aucune substance économique pour aboutir à une double exonération ;

- l'action 7 conduit à modifier la définition d'un établissement stable de manière à empêcher l'évitement artificiel du statut d'établissement stable dans

l'optique de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices ;

- enfin, les actions 8, 9 et 10 ont pour objet de s'assurer que les prix de transfert calculés entre sociétés liées sont conformes à la création de valeur. Ainsi, l'imposition des bénéfices du groupe devrait être mieux alignée avec la substance économique des sociétés membres, répartissant plus justement le revenu imposable entre les juridictions fiscales.

3 - Les États membres de l'Union européenne, également membres de l'OCDE, s'étaient engagés à mettre en œuvre les résultats des travaux sur les 15 actions du plan BEPS. Il est donc cohérent que ces États prennent des mesures pour décourager les pratiques d'évasion fiscale et pour assurer une fiscalité juste et efficace dans l'Union d'une manière qui soit suffisamment cohérente et coordonnée. Ces considérations ont été matérialisées par l'adoption de la directive anti-évasion fiscale du 12 juillet 2016.

4 - L'esprit de cette directive est résumé par le Conseil qui énonce que «les priorités politiques actuelles dans le domaine de la fiscalité internationale mettent en lumière la nécessité de veiller à ce que l'impôt soit payé là où les bénéfices et la valeur sont générés.». Comme il est de coutume, une clause anti-abus générale a été insérée dans la directive. Cette clause renvoie implicitement à la notion de substance économique en refusant l'application d'un régime aux montages qui ne sont pas mis en place pour des motifs commerciaux valables reflétant la réalité économique.

Ce qui était innovant dans la proposition initiale de cette directive est qu'elle se référait expressément à la notion de substance économique en indiquant qu'en présence de montages «la charge fiscale est calculée sur la base de la substance économique conformément à la législation nationale»^S, référence qui n'apparaît plus dans la version finalement adoptée.

5 - Or, force est de constater que pour essentielle qu'elle soit, cette notion de substance n'est pas définie clairement. Ni les travaux de l'OCDE, qui font pourtant de la substance l'un de leurs piliers, ni les directives européennes n'apportent de précisions. Partant, les acteurs économiques peuvent rencontrer des difficultés à en apprécier les contours, particulièrement pour les sociétés holdings dépourvues d'activité opérationnelle. Il en découle un sentiment d'insécurité, d'autant plus manifeste que la substance économique, dont l'absence est lourde de conséquences, irrigue des pans entiers du droit fiscal.

1. La bivalence de la notion de substance économique : le réalisme au détriment de l'unité

6-La notion de substance économique vise principalement à limiter l'application de certains régimes de faveur aux situations dans lesquelles l'implantation d'une société dans un État présente une certaine cohérence économique et opérationnelle.

7 - En droit français, cette notion a été introduite par l'arrêt Pléiade. Les juges y ont considéré que la prise de participation d'une société française dans le capital d'une société luxembourgeoise

ne présentait aucune justification économique et que la société luxembourgeoise était dépourvue de toute substance. Dans le prolongement de cette décision, la Haute juridiction a sanctionné, au titre de l'abus de droit, un montage purement artificiel dépourvu de toute substance économique, malgré sa licéité, dans l'affaire Sagal". Si ces deux décisions ont marqué les esprits et sont traditionnellement reconnues comme étant les arrêts de principe en matière de substance économique, elles ne permettaient pas de dégager des critères clairs et précis permettant d'identifier le défaut de substance économique. Tout au plus, les décisions Pléiade et Sagal se livraient-elles à une analyse factuelle et avaient comme point commun de se référer au défaut « de compétence en matière d'investissements et de placements financiers » des sociétés holding et à leur caractère transparent, économiquement parlant.

8 - L'arrêt Cadbury Schweppes de la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que la substance locale d'une société repose sur « des éléments objectifs et vérifiables par tiers, relatifs, notamment, au degré d'existence physique en termes de locaux, de personnels et d'équipements ». Ces critères objectifs posés par la Cour de justice de l'Union européenne, ont été repris par le Conseil d'État à l'occasion de l'affaire Andros. Les lignes directrices, censées correspondre à une variété de situation, permettant d'établir la substance économique d'une société reposeraient donc sur deux piliers, à savoir la réalité de l'implantation locale et l'exercice effectif

d'une activité économique. Cependant, il est toujours aussi malaisé de la définir avec précision, d'autant plus qu'elle évolue en fonction des réglementations en vigueur et qu'elle suppose une appréciation au cas par cas. La substance économique s'apprécie sur la base d'un faisceau d'indices comprenant, par exemple, l'existence de moyens humains, l'autonomie économique et financière, la politique de distribution, ou alors la nature des actifs de la société.

9 - Dans le cas d'une société holding, la problématique est plus épineuse pour plusieurs raisons. Au premier abord, il peut paraître totalement absurde d'exiger d'une société patrimoniale une quelconque substance économique. Il n'est donc pas envisageable d'attendre d'une telle société autant de matérialité qu'en a une société opérationnelle. Pour autant, si les sociétés holding ont mauvaise réputation **10**, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent répondre à de nombreuses considérations autres que fiscales **11**. Dans ce contexte, le faisceau d'indices évoqué pour l'appréciation de la substance économique des sociétés opérationnelles n'a aucun sens.

10 - La difficulté a été surmontée par le Conseil d'État, dans une décision SA Natixis **12**, par laquelle la Haute juridiction a affiné sa position traditionnelle qui consistait à mettre en évidence l'absence de substance économique d'une société en ne s'attachant qu'à des éléments objectifs. Le Conseil d'État va s'attacher non seulement aux critères traditionnels, mais va au-delà en recherchant l'utilité et les motivations économiques justifiant la constitution de la société, ainsi que

l'exercice par cette dernière d'une activité économique effective. Dès lors, une société holding pure, sans activité opérationnelle, devrait pouvoir être considérée comme ayant une substance économique si sa création ou son acquisition répond à un véritable objectif économique pour ses actionnaires.

11 - Autrement dit, plutôt qu'une substance tangible, c'est la rationalité économique de la société holding qui est recherchée, une telle société n'étant pas réductible à sa consistance humaine, matérielle ou opérationnelle. Sous l'arrêt SA Natixis, le rapporteur public Émilie Bokdarn - Tognetti rappelle l'importance qu'il y a à distinguer entre l'artificialité du montage lui-même, relevant d'une opération de qualification compte tenu de ce qu'elle révèle et commande la caractérisation du but exclusivement fiscal et de l'abus de droit, et le degré de substance économique d'une société au sein d'un montage, relevant davantage d'une appréciation de fait.

12 - La jurisprudence actuelle du Conseil d'État peut paraître surprenante au premier abord. À ce jour, la substance économique connaît deux définitions selon que le juge est confronté à une société opérationnelle ou une société holding. On comprend aisément que le juge soit inspiré avant tout par la recherche des motivations des contribuables et que derrière ces deux définitions se cachent la recherche d'un but exclusivement (ou principalement) fiscal. Deux options se présentent pour remédier à cette situation. La première serait d'abandonner purement et simplement la référence à la substance

économique pour ne s'en tenir qu'au but exclusivement fiscal. La seconde option serait de trouver des référentiels clairs en comparaison desquels les contribuables pourraient apprécier le degré de substance économique que doivent revêtir les structures. Dans le cadre de l'Union européenne, le projet ACCIS 14 faisait référence à des critères permettant de caractériser la substance économique des sociétés implantées dans différents États membres : le chiffre d'affaires, la main d'œuvre et la valeur des actifs immobilisés corporels. Toutefois, il ne s'agit pas ici de décider si une société a ou non une substance mais uniquement de poser des critères quantifiables afin de répartir une base d'imposition. En fonction du degré de substance des sociétés, les États membres se verront attribuer un droit d'imposition plus ou moins étendu.

13 - Pour autant, l'utilisation de la substance en tant que norme anti-abus générale ne peut être réduite à ces critères. Toute la difficulté réside dans le fait que l'appréciation de la substance économique repose pour partie sur son objet, le juge va alors rechercher les éléments objectifs et vérifiables par des tiers tels qu'exposés dans l'arrêt Cadbury Schweppes, et pour partie sur son effet, le juge recherchant la finalité exclusivement fiscale de l'opération. Le juge procède-t-il autrement lorsqu'il caractérise l'artificialité (raisonnement par l'objet) ou le but exclusivement fiscal (raisonnement par l'effet) de certains montages ? Dans ce contexte, ou l'on considère que le montage est totalement dépourvu de substance et donc artificiel, ou le montage est pourvu d'une certaine substance et,

dès lors, il ne devrait être sanctionné qu'en cas de recherche d'un but exclusivement fiscal au sens de l'article L. 64 du LPE. En réalité, l'utilisation de la notion de substance procède d'une réflexion cyclique qui apporte plus de complexité que de solutions. Si elle est d'ores et déjà sous-jacente dans la réflexion des juges, l'établir en tant que norme de référence est chose malaisée, d'autant que la sécurité juridique doit être un principe essentiel de l'action des juges lorsqu'ils traitent d'une notion anti-abus qui irrigue des pans entiers du droit fiscal.

2- L'omniprésence de la notion de substance économique : le réalisme économique au service de la fiscalité

14 - Si l'importance de la notion de substance économique se matérialise avec une acuité toute particulière en matière d'abus de droit et de clauses anti-abus (A), son utilisation est susceptible de dépasser ce cadre (B).

A. - De l'abus de droit aux nouvelles clauses anti-abus

15 - La notion de substance économique est étroitement liée à celle d'abus de droit. L'Administration l'utilise invariablement qu'il s'agisse d'abus de droit par fictivité ou par fraude à la loi, laquelle suppose que soient réunies deux conditions à savoir d'une part, un but exclusivement fiscal et, d'autre part, l'application d'un texte à l'encontre des objectifs poursuivis par son auteur. Or, en matière de substance économique l'Administration fait d'une pierre deux coups puisque, par définition, une fois son absence établi, il est difficile de faire état d'avantages autres que fiscaux et, plus

encore, de prouver que le montage ne va pas à l'encontre des intentions du législateur. Ce dernier n'ayant pu, par principe, mettre en place un dispositif fiscal en faveur des sociétés dépourvues de substance économique, le juge peut s'abstenir d'effectuer une telle recherche, laquelle se révèle parfois périlleuse. L'administration fiscale trouve alors un fort intérêt à recourir à la notion de substance, lorsqu'elle le peut, pour sanctionner

les montages des contribuables et ce d'autant plus que le Conseil constitutionnel a refusé que l'abus de droit pour fraude à la loi s'applique aux situations visant « principalement » la recherche d'un avantage fiscal. Précisons d'ailleurs que cette censure du Conseil constitutionnel n'avait que peu d'effet car, comme l'a justement rappelé Olivier Fouquet, le juge fiscal compare l'avantage économique et l'avantage fiscal retirés respectivement par le contribuable de l'opération critiquée. Si l'avantage fiscal est prépondérant par rapport à l'avantage économique (réel), il considère que le contribuable a été inspiré par un motif exclusivement fiscal.

16 - Peut-on, pour autant, affirmer que la substance économique a vocation à former une nouvelle branche de l'abus de droit ? Il est essentiel de comprendre que la substance économique doit être appréhendée dans ses deux branches : la substance économique des structures et la substance économique des opérations, le juge se référant invariablement à l'une de ces deux branches, parfois aux deux. Ces deux branches sont tellement enchevêtrées avec celles de l'abus de droit

qu'il est difficile de trouver des hypothèses d'abus de droit dans lesquelles la substance économique des structures et/ou des opérations ne font pas défaut. Autrement, il faudrait admettre que les contribuables passent des actes fictifs ou qui n'ont aucune justification économique alors que les structures et les opérations ont, eux, une raison d'être économique, ce qui est absurde. De là à caractériser un abus de droit pour défaut de substance économique sans prendre le soin de se référer à l'une de ses deux branches légales il n'y a qu'un pas, audacieux, qui a récemment été franchi tant par le Comité de l'abus de droit fiscal que par le Conseil d'État.

17 - La prolifération des clauses anti-abus spéciales s'inscrit dans ce mouvement visant à renforcer le réalisme fiscal. Contrairement à l'article L. 64 du LPF, elles ne font pas référence à un but exclusivement fiscal et se réfèrent, depuis peu, à la substance économique. Par exemple, la clause anti-abus prévue dans la directive mère fille, telle que modifiée par la directive du 27 janvier 2015, reprise à l'article 119 ter du CGI et, par renvoi, à l'article 145 du CGI, exclut du bénéfice du régime mère-fille les dividendes distribués dans le cadre d'un « montage ou une série de montages [qui] n'est pas mis en place pour des motifs commerciaux valables qui reflètent la réalité économique ».

18 - Après avoir refusé que le législateur assouplisse les conditions de l'abus de droit par sa décision du 29 décembre 2013, la position du Conseil constitutionnel sur ces nouvelles clauses anti-abus était attendue. Dans la décision du 29 décembre 2015 ^{2°}, les juges de la

rue Montpensier ont rejeté les griefs portant sur la rédaction de ces clauses anti-abus aux motifs qu'elles visent des règles d'assiette et n'ont pas un champ pénal contrairement à l'article L. 64 du LPF. On peut dès lors se joindre à Olivier Fouquet qui s'étonne de voir les juges constitutionnels considérer le terme « principal » comme insuffisamment précis pour déterminer l'application de la pénalité de 80 % d'abus de droit alors qu'il serait davantage précis pour déterminer l'application de la pénalité de 80 % pour manœuvres frauduleuses mise en œuvre en complément de l'article 119 ter du CGR. Peut être faut-il trouver la raison d'être de cette décision dans la définition que le juge donne aux termes « principalement » et « essentiellement » fiscal, lesquels semblent viser une seule et même finalité, à savoir l'intérêt économique, patrimonial, familial ou financier d'une opération.

19 - À ce stade, la substance économique s'est montrée sous ses plus mauvais aspects. Elle assouplit les conditions d'application de l'abus de droit et influence directement la rédaction des nouvelles clauses anti-abus spéciales. Cependant, si la substance vise à contrer les abus en matière fiscale, elle s'assure que ne soient visés que les abus prouvés, et non supposés. Le Conseil constitutionnel, par deux décisions du 20 janvier 2015 et du 1er mars 2017, a donc remis en cause l'application des présomptions irréfragables d'évasion fiscale prévues aux articles 209 B et 123 bis du CGI. Dans la première de ces décisions, le Conseil constitutionnel exige en effet que « le contribuable puisse être

admis à apporter la preuve de ce que la prise de participation dans une société établie dans un État ou territoire non coopératif correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire ». Dans la seconde, les juges constitutionnels ont jugé utile d'introduire une référence au «montage artificiel visant à contourner la législation fiscale française». Il ne faut pas, pour autant, attribuer une portée sensiblement différente à ces deux décisions qui ont un objet commun ; exclure qu'un contribuable réalisant une activité économique dans un pays tiers, quel qu'il soit, tombe sous le coup d'un dispositif anti-abus. Autrement dit, les sociétés ne relèveront des articles 209 B et 123 bis du CGI qu'à la condition que leur implantation à l'étranger n'ait aucune rationalité économique, et partant, aucune substance économique.

20 - Initialement utilisée pour faire face à des situations d'abus, la substance économique continue de s'épanouir dans ce domaine. Elle est à l'origine de nombreuses évolutions qu'il s'agisse de l'appréciation de l'abus de droit, de la rédaction des clauses anti-abus ou de l'élimination des présomptions irréfragables de fraude. Elle a donc vocation, de facto, à s'étendre à des pans entiers du droit fiscal.

B. - L'hypertrophie de la substance économique

21 - En application des mesures anti-abus, générales (LPP, art. L. 64) ou spéciales (nouvelles clauses anti-abus), la notion de substance économique est

susceptible d'irriguer un grand nombre de branches du droit fiscal.

22 - Sans surprise, le droit fiscal international est le premier concerné. Outre les considérations précédemment étudiées, en l'absence de substance économique une société ne pourra pas solliciter l'application des dispositions favorables des conventions fiscales internationales, dès lors qu'elle ne sera pas considérée comme résidente fiscale dans l'État dans lequel elle a été créée. L'Administration pourra même considérer que cette société exerce une activité en France par le biais d'un établissement stable. En effet, dans sa décision *cié internationale des wagons-lits et du tourisme*, le Conseil d'État a précisé que le «siège de direction (d'une société) s'entend du lieu où les personnes exerçant les fonctions les plus élevées prennent les décisions stratégiques qui déterminent la conduite des affaires de cette société dans son ensemble». Or, l'on sait que le siège de direction effective permet, selon l'article 4 du modèle de convention fiscale OCDE, de déterminer la résidence d'une société. L'absence de substance économique d'une société est clairement le cas d'école dans lequel l'administration fiscale pourra d'une part, refuser d'accorder le bénéfice d'une convention fiscale à une société et, d'autre part, de considérer qu'une société apparemment étrangère détient en réalité un établissement stable en France.

23 - Cette jurisprudence s'inscrit dans la tendance actuelle, matérialisée par le projet BEP S, qui vise à faire de la substance économique le pivot des mesures visant à bénéficier

artificiellement des stipulations d'une convention fiscale internationale, notamment, par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler le «treaty shopping», défini comme la pratique visant à tirer avantage des dispositions d'un traité par des individus, sociétés ou autres personnes morales n'ayant pas droit aux avantages dudit traité. En effet, les conventions fiscales internationales offrent de nombreux avantages fiscaux (exonérations fiscales et réductions de taux d'impôt), qui vont au-delà de l'élimination de la double imposition. Les entreprises sont donc tentées d'en bénéficier en interposant des sociétés sans substance économique. Récemment, le Comité de l'abus de droit fiscal s'est prononcé en ce sens dans une affaire où quatre sociétés avaient été créées, dans quatre États différents, en vue d'acquérir puis de revendre des biens immobiliers situés en France ; les plus-values afférentes à ces cessions ayant échappé à l'imposition en France par le jeu des conventions conclues entre la France et l'État d'implantation de ses sociétés. Le Comité a ainsi jugé que l'administration fiscale était fondée à recourir à l'article L. 64 du LPF dès lors que les quatre sociétés étrangères ne disposaient d'aucun moyen propre, n'avaient joué, en réalité, aucun rôle dans les transactions immobilières, hormis la signature des actes authentiques et ont été dissoutes peu de temps après les opérations litigieuses.

24 - La substance économique trouve aussi un écho en matière de fiscalité financière et notamment à l'article 209, IX, 1 du CGI qui soumet la déductibilité des charges financières afférentes à l'acqui-

tion de titres de participation à la preuve que les décisions relatives à ces titres sont effectivement prises par la société cessionnaire ou une société française la contrôlant. Dans ce contexte, et toutes conditions étant par ailleurs remplies, le défaut de substance économique d'une société française détenue par une société étrangère entraînera la réintégration d'une fraction forfaitaire des charges financières afférentes à l'acquisition de ces titres. En matière de financement, le Conseil d'État a confirmé l'existence d'un abus de droit dans la décision SAS Ingram Micro 30 rendue dans une affaire où une société a émis au profit de sa société mère des obligations remboursables en actions concomitantes à une distribution de dividendes. Dans ses conclusions, le rapporteur public Édouard Crépey a considéré que l'opération n'avait pas de substance économique et que « c'est ce que la cour a voulu dire en pointant que les opérations en cause n'avaient pas généré le moindre flux de trésorerie ». Il est donc essentiel de traiter avec attention les deux versants de la substance économique, à savoir celui des structures et celui des opérations. En effet, au-delà de la substance de la société, il faut aussi pouvoir démontrer que les transactions obéissent à une véritable rationalité économique et ne sont pas justifiées par des considérations principalement fiscales.

25 - La substance économique interpelle enfin en matière de droit pénal fiscal: l'interposition d'une société dépourvue de substance économique constitue-t-elle un cas grave justifiant le cumul des poursuites pénales et fiscales?

Depuis les deux décisions rendues par les juges de la rue Montpensier le 24 juin 2016, les commentateurs ne cessent de rappeler l'imprécision de la notion de «gravité» des agissements du contribuable. Peut-être conscient des écueils de cette notion, le Conseil constitutionnel a précisé les indices permettant de caractériser la gravité à savoir le montant des droits fraudés, la nature des agissements de la personne poursuivie et les circonstances de leur intervention. Dans ce contexte, on peut raisonnablement penser que le recours à une société sans substance économique afin de bénéficier d'avantages fiscaux pourrait être de nature à autoriser le cumul des poursuites pénales et fiscales.

Conclusion

26 - Quel est le degré de substance qu'il faut avoir ? Quels sont les éléments de preuve à réunir et comment se préparer à un contrôle fiscal ? Face à la recrudescence des redressements sur ce fondement, il est important de traiter avec le plus grand sérieux la substance économique des sociétés et des opérations. En effet, lorsque la charge de la preuve incombe à l'Administration en raison de la procédure suivie, celle-ci peut apporter cette preuve par la production de tous éléments précis attestant du caractère fictif des actes en cause ou de l'intention du contribuable d'éluder ou d'atténuer ses charges fiscales normales. Dans l'hypothèse où l'Administration s'acquitte de cette obligation, il incombera ensuite au contribuable d'apporter la preuve de la réalité des actes contestés et de ce que

l'opération litigieuse est justifiée par un motif autre que celui d'éluder ou d'atténuer ses charges normales.

27 - Si elle était déjà importante, la notion de substance économique d'une société ou d'une opération est désormais vitale. Pendant de nombreuses années, cette problématique a été prise à la légère par les acteurs économiques. En effet, créer ou maintenir de la substance a un coût certain et de nombreux groupes n'ont pas souhaité faire cet investissement. Mais désormais, les sociétés doivent chercher à avoir un minimum de substance économique pour ne pas se voir appliquer les conséquences négatives de son absence.

28 - Pour autant, les conséquences financières qui en découlent imposent de placer le principe de sécurité juridique au cœur de la réflexion, afin de permettre aux contribuables de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qui leur sont imposées. Dans ce contexte, il serait souhaitable que le législateur, l'administration fiscale et les juridictions s'en tiennent à l'orthodoxie juridique découlant des raisonnements connus en matière d'abus de droit en maniant la notion de substance économique avec précaution et non avec abondance. Le retrait de la notion de «substance économique» entre la proposition de directive sur la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale et sa version définitive doit être une source d'inspiration. Faute de quoi les parties prenantes se poseront encore et toujours la substantielle question de la substance.

BANQUE

Comment la fièvre du bitcoin s'est emparée du Maroc

Hayat Gharbaoui / Telquel – 29.12.2017

En 2009, le Bitcoin, une monnaie virtuelle nouvellement créée sur la base d'un algorithme informatique, valait 0,01 dollar. Il a fallu plus de trois jours à un de ses développeurs pour trouver quelqu'un qui lui vende deux pizzas contre 10 000 bitcoins. Huit ans après, la valeur de cette monnaie virtuelle a dépassé la barre des 6000 dollars. Une performance qui donne le tournis et qui a placé le bitcoin sur les radars des investisseurs, traders et autres hommes d'affaires. Depuis le début de l'année, les cours de cette monnaie ont par exemple augmenté de 570%... pour un volume de marché de pas moins de 107,6 milliards de dollars. Un phénomène mondial de la finance boosté par le Japon et la Chine essentiellement, mais qui n'a pas épargné de petits pays comme le Maroc, où les espérances de rendement de ce placement meublent désormais les discussions des salons d'affaires.

Transactions anonymes

Il est difficile de préciser les montants échangés par les Marocains, le nombre d'utilisateurs et encore moins leur identité, au regard du caractère anonyme des transactions. Toutefois, nos sources estiment les transactions à quelque 200 000 dollars par jour, soit l'équivalent de 25 bitcoins (à date du 21 novembre, ndlr). "Les Marocains qui utilisaient le Forex (marché financier de la devise, ndlr) se

sont tournés vers le marché de la crypto-monnaie", nous explique Badr Bellaj, consultant expert en Blockchain. Un constat que nous confirme un trader autodidacte dans la crypto-monnaie : "Au Maroc, le bitcoin est utilisé dans le trading ou dans l'acquisition d'autres monnaies virtuelles. J'ai commencé par investir deux dollars début 2017 pour me familiariser avec le système, ensuite j'ai misé 17 dollars pour acheter Ethereum, une autre monnaie. Mon portefeuille comporte actuellement jusqu'à dix monnaies, dont cinq monnaies constantes." Un autre jeune entrepreneur, qui a entendu parler du bitcoin lors d'un de ses voyages à Dubaï, de nous confier : "J'ai investi 100 000 euros dans le bitcoin, mais pas au bon moment, j'ai réussi quand même à faire un bon retour sur investissement." Comment ont-ils pu investir dans cette monnaie dont la valeur d'une seule unité dépasse le montant de la dotation touristique autorisée ? "Les monnaies numériques peuvent être acquises directement (sur Internet, transaction bilatérale avec un autre investisseur, achat auprès d'une société de vente de monnaie virtuelle, achat d'options sur Internet, etc.) ou indirectement, notamment via un échangeur virtuel ou en les empruntant", nous explique-t-on auprès de Bank Al-Maghrib. Concrètement, l'une de nos sources nous explique qu'il suffit de se

connecter sur une plateforme de vente de bitcoins et d'en acheter "comme on achèterait n'importe quel produit de l'étranger. Le paiement se fait via un compte Paypal rechargé en devises". Ces bitcoins sont alors mis à la disposition de l'acquéreur dans un portemonnaie électronique. De plus en plus de Marocains se tournent vers ces monnaies, bravant le danger de l'absence de cadre réglementaire. Ils misent sur l'anonymat du système pour échapper à la vigilance des autorités locales. Certes, les crypto-monnaies ne sont pas illégales en l'absence de loi claire. Néanmoins, la réglementation de changes au Maroc est assez stricte quand il s'agit de sortie de devises et d'avoirs extérieurs. Avec un bitcoin qui vaut 6000 dollars, le Marocain doit donc détourner la loi pour réaliser son investissement.

Les banquiers réticents

Tout cet enthousiasme de la part de la communauté marocaine des traders pour le bitcoin n'est pas vu d'un bon œil par les autorités financières ni par le système bancaire. Pour la banque centrale, les monnaies virtuelles présentent un certain nombre de risques. "Il y a le risque de liquidité lié à leur faible convertibilité dans différentes monnaies ayant cours légal ; le risque financier lié à la volatilité de leur cours de change ; le risque opérationnel lié notamment à l'absence de sécurité des "coffres forts" permettant le stockage des unités de la monnaie virtuelle et de garantie financière en cas de fraude", énumère un responsable de Bank Al-Maghrib. Et d'ajouter : "Dans certains cas, une monnaie virtuelle peut

avoir été conçue afin de répondre aux besoins de personnes poursuivant des finalités illicites. L'utilisation des monnaies virtuelles permet de démultiplier la portée de vecteurs classiques de blanchiment et de fraude." Un son de cloche partagé par Ismail Douiri, directeur général d'Attijariwafa Bank. "La monnaie, c'est sérieux. C'est l'infrastructure de toute l'organisation économique moderne. C'est le privilège exclusif des banques centrales, qui en assurent la confiance, y compris par le contrôle de l'inflation. Les banques centrales devraient toutes s'aligner sur l'interdiction de la création d'une quelconque monnaie sauf par elles", tranche le banquier. Pour ce dernier, "le bitcoin est très opaque et sert aujourd'hui à beaucoup d'opérations illicites. La menace est grave pour le bon fonctionnement de l'économie. On peut accepter la désintermédiation des tiers de confiance, causée par la technologie sous-jacente au Bitcoin, Blockchain, qui est vraiment révolutionnaire et positive pour l'augmentation de la sécurité et la baisse des coûts dans les échanges d'information, mais pas dans le domaine de la monnaie", conclut-il.

BANQUE

Établissements de paiement au Maroc : l'émergence d'un nouvel écosystème financier en Afrique ?

Emmanuel Noblanc Responsable marketing produit SAB

Kenza Berrada Responsable Maroc/Afrique, Partner B-part Consulting,

Revue Banque n° 807 / avril 2017

Les circulaires relatives au statut d'établissement de paiement ont été publiées fin 2016 par la Bank Al-Maghrib (BAM) et précisent les modalités de mise en application de la « loi bancaire » du 5 mars 2015 au Maroc. Même si des points de convergence entre la réglementation marocaine et européenne (DSP 1) apparaissent quant aux principes de fonctionnement d'un compte de paiement et aux exigences portant sur les établissements de paiement habilités à l'opérer, la BAM s'est adaptée aux spécificités du marché marocain voire africain et de ses enjeux dans les prochaines années.

L'inclusion financière

L'enjeu principal dans le développement des services financiers en Afrique, et particulièrement au Maroc, dans les prochaines années reste l'inclusion financière. Malgré les efforts entrepris ces dernières années, le taux de bancarisation au Maroc avoisine tout juste les 68 %. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- un taux d'analphabétisme élevé (un tiers de la population) et une absence d'éducation financière ;

- une prédominance du cash dans l'économie (99 % des transactions sont réalisées en espèces) et des paiements électroniques qui peinent à décoller malgré un fort équipement en cartes (utilisées uniquement en retrait) ;
 - des services bancaires traditionnels dont les prix d'accès restent élevés et excluent une partie de la population ;
 - un processus de souscription avec des démarches administratives complexes ;
 - une inadaptation du canal de distribution aux services proposés (notamment l'éloignement des agences au milieu rural).

De nombreux atouts

Cependant, le Maroc a un certain nombre d'atouts, qui pourraient annoncer un fort développement dans les prochaines années des services financiers. En effet, sa population est jeune (17 % entre 15 et 24), parmi les plus équipées en mobile (127 % de pénétration_) avec un accès important à Internet (42,75 % de pénétration) et une économie en croissance régulière (+4,0 % attendu en 2017).

Par ailleurs, le gouvernement est très actif et volontaire dans le développement du digital et des paiements électroniques.

Des programmes ambitieux comme le plan Maroc numérique 2020 et le plan RAWAJ ont affiché l'ambition de doter le Maroc d'infrastructures modernes dans le domaine du numérique, de moderniser l'économie – avec la création notamment du statut d'autoentrepreneur – et de développer la transparence et la traçabilité par la généralisation des paiements électroniques (pour le paiement des péages et de la vignette automobile par exemple) en coopération avec les banques de la Place.

Les banques traditionnelles marocaines étaient jusqu'aujourd'hui concentrées sur les clients les plus fortunés et dans l'accompagnement des 7 à 8 millions de Marocains résidents étrangers (MRE), mais l'enjeu des prochaines années, bien compris tant par les banques marocaines que par les opérateurs téléphoniques ou les organismes de transfert internationaux, est bien d'accompagner l'émergence de la « classe moyenne » marocaine déjà consommatrice d'outils financiers (cartes, comptes, transferts internationaux) sur son chemin vers la bancarisation. Ce segment dit de « Low Income Banking – LIB » (banques pour faibles revenus) s'est développé graduellement depuis 2008 autour d'offres basiques (cartes/comptes) s'adressant essentiellement à une clientèle rurale et non bancarisée à travers leur réseau d'agences (Al-Barid Bank-La Banque Postale, qui dispose du réseau le plus dense du royaume) ou par la création de filiales spécialisées comme Attijariwafa Bank à travers sa filiale Wafacash, leader des transferts d'argent au Maroc.

L'Établissement de Paiement, une opportunité

La création d'un statut d'établissement de paiement au Maroc permet d'apporter une base légale et réglementaire pour le segment du LIB. Bien qu'elle puisse être vécue comme une contrainte, car elle oblige les établissements adressant déjà ce segment de clientèle à se conformer à des normes de conformité, de sécurité, de reporting équivalents à ceux en vigueur dans l'Union européenne, c'est en réalité l'opportunité d'une transformation permettant aux établissements de transfert d'argent (OTM) de se professionnaliser, et d'offrir des services financiers à leurs clients, proches de ceux d'une banque, pour un coût bien moindre que pour la création d'une banque de plein droit.

La réglementation détaillée

Sur le principe de fonctionnement d'un compte de paiement, trois points paraissent devoir être soulignés :

- toute ouverture d'un compte de paiement donne lieu à délivrance d'un numéro de compte, dont les caractéristiques sont fixées par la banque centrale et permet de réaliser des opérations de monnaie scripturale ;
- le compte de paiement ne peut à aucun moment présenter une position débitrice ;
- les « opérations de transfert de fonds » consistant en la réception au Maroc de fonds en provenance de l'étranger et l'envoi de fonds vers l'étranger entrent dans le périmètre des services de paiement et relèvent du

nouveau statut d'établissement de paiement.

Si la réglementation sur les conditions d'agrément d'un établissement de paiement est identique à celle contenue dans la Directive européenne DSP, une différence majeure doit être relevée : celle de la fixation de seuils maximum à l'exercice des activités d'un établissement de paiement. Ainsi, par dérogation à l'obligation de vigilance incombant aux établissements de paiement, la réglementation marocaine prévoit une modulation des exigences en matière d'identification du titulaire d'un compte de paiement, selon trois niveaux de solde créditeur du compte de paiement :

- solde créditeur ne devant pas dépasser 200 dirhams (19 euros environ) : la présentation d'un numéro national de téléphonie mobile suffit ;
- solde créditeur ne devant pas dépasser 5 000 dirhams (474 euros environ) : il faut le renseignement d'une fiche d'ouverture de compte au nom du titulaire justifié par la copie d'un document d'identité officiel en cours de validité, portant la photographie du titulaire ;
- solde créditeur ne devant pas dépasser 20 000 dirhams (1 894 euros environ) : à la fiche d'ouverture de compte dont l'identité est justifiée par un document d'identité officiel vient s'ajouter un justificatif de domicile.

Par ailleurs, dans le cas des opérations de transfert de fonds proposé par un établissement de paiement, le seuil maximum est fixé à 80 000 dirhams soit 7 581 euros environ.

Cette spécificité marocaine rend nécessaire la prise en compte, dans les paramètres du compte de paiement, des différents plafonds instaurés, qui sont finalement autant de « produits » à offrir par l'établissement de paiement agréé, répondant aux différents cas d'usage.

En synthèse, l'établissement de paiement permet aux clients de disposer d'un compte avec IBAN et moyens de paiement, en facilitant aux clients, palier par palier, leur progression vers la bancarisation avec des démarches administratives allégées. Les limites mêmes du compte de paiement deviennent un avantage : étant un compte sans chéquier, qui ne permet pas de solliciter un crédit, ni de souscrire à un livret d'épargne, mais surtout qui n'autorise pas d'être à découvert, les clients savent qu'ils ne dépenseront que ce dont ils disposent réellement sur le compte.

De nombreuses initiatives à revisiter

Au final, de nombreux points de convergence peuvent être relevés entre les droits marocains et ceux de nombreux pays européens qui nous conduisent à penser que l'expérience acquise par les établissements de paiement et de monnaie électronique depuis fin 2009 en Europe, dans le contexte de la DSP 1, apparaît tout à fait utile au succès des initiatives qui ne manqueront pas de voir le jour au Maroc dans les prochains mois. La plupart des établissements de transfert au Maroc sont déjà en train d'envisager leur transformation en établissement de paiement, aussi bien les réseaux

indépendants que les réseaux dépendants des banques. Et gageons que les banques marocaines présentes dans toute l'Afrique sub-saharienne, sauront exporter le modèle de l'établissement de paiement dans l'ensemble des pays où elles sont présentes. C'est là où les acteurs bancaires, ou tout simplement tous les acteurs qui s'intéressent au domaine du paiement (grandes enseignes de la distribution, télécoms, etc.), peuvent s'inspirer de la grande richesse et diversité des établissements qui ont été créés en Europe depuis la mise en place de la DSP1 pour les adapter aux spécificités du marché africain.

Il y a de la place au Maroc et en Afrique pour reproduire des succès comme Leetchi / Mangopay en tant que solution de paiement, de Transferwise dans le domaine du change, de Compte-Nickel ou N26 pour la bancarisation allégée. La réussite ne passera pas, bien sûr, par la duplication, mais bien par la réinvention de modèles adaptés aux réalités sociales, techniques et économiques de chaque pays; mais à nouveau, le cadre réglementaire existe, la technologie est éprouvée, et les portes vers l'Union européenne et l'Afrique sont ouvertes.

NTIC - GRH

Management public des données et souveraineté numérique

Analyse rédigée par JEAN-PIERRE JAMBES, *Université de Pau et des Pays de l'Adour*
REVUE DU GESTIONNAIRE PUBLIC - N° 2 - MAI 2017

Depuis une dizaine d'années, avec le développement des grandes plateformes d'intermédiation, comme Google ou Facebook, l'Internet s'est profondément transformé. Les gestionnaires publics s'avèrent d'ailleurs quotidiennement confrontés aux effets territoriaux et fiscaux de ces mutations. Ils doivent à la fois trouver les moyens de tirer localement profit des nouvelles opportunités qu'elles offrent et de réguler ou de s'opposer à des formes grandissantes de concurrence déloyale. L'article aborde ces problématiques en proposant une méthode expérimentale fondée sur une approche écosystémique organisée autour de 4 leviers : valorisation des données publiques, maîtrise d'une partie des infrastructures réseaux, invention d'une subsidiarité numérique et mise au point de nouvelles formes de coopérations entre acteurs publics et privés. Ce sont ces leviers que le présent article propose d'expliquer et de mettre en discussion.

Depuis schématiquement une dizaine d'années, l'Internet s'est profondément transformé. Rachat de YouTube par Google en 2006, apparition de l'iPhone en

2007, création d'AirBnb et franchissement des 100 millions de membres Facebook en 2008, autant de bouleversements qui illustrent, par exemple pour Th. Friedman «le plus grand tournant pour l'Humanité depuis Gutenberg». Ce puissant virage ouvre la voie vers un Internet dominé par une dizaine d'entreprises mondiales conçues comme des plateformes d'intermédiations et de recommandations, notamment publicitaires. Il exprime également une mutation du modèle capitaliste mondial dans lequel, fait tout à fait inédit, il n'est plus nécessaire d'être propriétaire des actifs productifs pour produire un service. Google, Apple, Facebook, Amazon ou Microsoft (GAFAM), par exemple, parviennent à valoriser nos informations, nos publications, nos préférences et, plus largement, les données que nous leur cédon en échange de services. Les conséquences de ce virage oligopolistique de l'Internet se ressentent d'ailleurs de plus en plus par-delà la toile. Marché de l'automobile, distribution, santé, presse, formation, sécurité, sports, loisirs ou encore, par exemple tourisme, aucun secteur n'échappe à ces bouleversements.

Il en est de même pour les collectivités territoriales. Par bien des aspects, il ne semble d'ailleurs plus excessif de se demander si, par exemple, Facebook ne devient pas progressivement la place du village, si Amazon ne préfigure pas de la zone commerciale de la ville de demain ou si Airbnb ne s'impose pas comme l'un des premiers leviers d'évolution immobilière de nos centralités ? Quels sont les effets locaux de ces changements ? Comment les gestionnaires publics peuvent-ils les exploiter, les réguler ou s'y opposer ? Comment, plus largement, pourraient-ils se donner les moyens de maîtriser des ressources numériques à la mesure des enjeux à relever ?

Les travaux réalisés sur ces sujets, notamment dans le cadre de la Chaire Optima et du Centre de recherche et d'études en gestion de l'université de Pau et des Pays de l'Adour, travaillent ces vastes problématiques selon une méthode expérimentale. Il s'agit d'accompagner un panel d'acteurs publics ou parapublics, dans la mise en œuvre d'une stratégie locale destinée à retrouver des marges de manœuvre numériques. Ces expérimentations se fondent sur une approche écosystémique fondée sur 4 leviers : valorisation des données publiques, maîtrise d'une partie des infrastructures réseaux, invention d'une subsidiarité numérique et mise au point de nouvelles formes de coopérations entre acteurs publics et privés. Ce sont ces leviers que le présent article propose d'expliquer et de mettre en discussion.

1. Les effets territoriaux de l'hyper-concentration de l'Internet

Le constat s'avère désormais largement partagé : l'hyper-concentration de l'Internet pose non seulement des questions de fond, autour de la captation et de la valorisation de données personnelles par exemple, mais se traduit également par des effets territoriaux importants. C'est ce que décrit par exemple Stéphane Grumbach en adoptant un raisonnement de type géographique : « Les plateformes se distinguent par leur capacité à réaliser l'intermédiation entre deux acteurs sans avoir besoin d'être présentes physiquement dans les territoires où se localisent ces acteurs... En bref, le cœur de la révolution disruptive des plateformes réside dans le fait qu'elle offre une intermédiation séparée de la production des biens ou services du monde physique, et présentant une efficacité supérieure à celle proposée par les intermédiaires traditionnels de terrain ».

Pour J.L. Biacabe, la question consiste à savoir si le pouvoir grandissant des plateformes induit un supplément de performance collective ou s'il s'exerce au détriment du tissu socio-économique local ? Dans les faits, l'économie des grandes plateformes se traduit en fait à la fois en opportunités et en menaces :

- Airbnb permet, par exemple, d'enrichir l'offre de séjours touristiques locale mais provoque de puissants phénomènes de « gentrification-touristification » (Rouveyre, 2017) qui se traduisent en hausse des loyers et en raréfaction du nombre de

logements mis sur le marché résidentiel.

- Uber propose une alternative de transport et l'accès à des sources de revenus pour des populations souvent périphériques mais selon des conditions contractuelles de travail d'une très grande précarité.

- Tripadvisor et Booking simplifient la réservation hôtelière mais réduisent significativement les marges des entreprises concernées.

- Google, Facebook ou Amazon, leaders mondiaux de l'intermédiation, s'avèrent régulièrement mis en cause pour des stratégies d'optimisation fiscales qui diminuent d'autant les revenus de l'impôt national et local.

Comment donc parvenir à exploiter les opportunités de ces modèles d'intermédiation tout en se donnant les moyens, en cas de besoin, de contrer leurs pratiques déloyales ou leurs effets négatifs ?

2. Quels leviers et quels rôles pour la puissance publique ?

De plus en plus d'études, de rapports ou d'organisations publiques travaillent cette problématique. Le rapport de M. Chabanel et al, l'ouvrage de E. Morozov (2014), les décisions de la ville de San Francisco pour contrer Airbnb ou celles de Paris au sujet du service de livraison d'Amazon constituent autant d'exemples qui confirment l'émergence rapide, dans la grammaire du management public, des questions liées aux effets des plateformes. Rien d'ailleurs ne laisse à penser que cette tendance pourrait s'inverser sur le court terme, au contraire.

Dans la plupart des cas toutefois, les décisions publiques actuelles dans ces domaines se limitent encore aujourd'hui à une posture que l'on pourrait qualifier de « réactionnaire ». Les managers réagissent, comme San Francisco ou Paris, face à l'ampleur des effets les plus destructeurs de valeurs ajoutées locales. Progressivement pourtant, on sent poindre un virage vers plus d'anticipation et vers une mise en chantier plus globale des politiques numériques publiques. Le nombre grandissant d'initiatives et d'organisations qui cherchent à se doter de ressources numériques durablement maîtrisées prouvent que le temps d'une véritable stratégie numérique publique semble venu. Nous avons d'ailleurs l'opportunité d'accompagner plusieurs de ces organisations dans ce type de projets. C'est même le principal matériel de recherche que nous utilisons depuis quelques années.

3. L'équation data, infrastructures, coopérations = Ressources

S'il fallait résumer en une formule les principes qui animent les travaux engagés, on pourrait utiliser l'équation suivante :

Maîtrise et valorisation des Data
 + Propriété des Infrastructures réseaux territoriales
 + Invention de nouvelles formes de Coopérations publiques et privées
 = Ressources numériques maîtrisées.

Pour travailler ce que l'on pourrait désigner sous le terme de souveraineté numérique, l'équation DIC = R expérimente par conséquent, essentiellement à l'échelle de la ville ou du quartier, une approche numérique,

d'initiative publique, écosystémique, ouverte et mutualisée.

Dans cette approche, la maîtrise des données locales, produites dans l'espace public, constitue un levier déterminant. L'importance de la gestion des données fait d'ailleurs désormais consensus. Elle conditionne en effet la qualité de la relation avec l'utilisateur; elle alimente les algorithmes d'intermédiation; elle s'impose comme le moteur de l'intelligence artificielle. La donnée s'insinue donc de plus en plus au cœur de la révolution numérique. C'est elle qui distribue même en partie le pouvoir: pouvoir d'agir ou pas, pouvoir d'interagir ou pas, pouvoir de réguler ou pas. Chacun sait d'ailleurs que les grandes plateformes numériques mondiales constituent les champions toutes catégories dans ces domaines. Elles opérationnalisent des paradigmes déjà anciens comme ceux issus des théories de l'interactionnisme symbolique.

Ces dernières, développées par l'université de Chicago au XXe siècle, interprètent schématiquement le fonctionnement de la société comme le résultat des interactions entre les individus qui la composent. Or, au travers de la maîtrise des données que nous laissons sur la toile, n'est-ce pas une partie de ces relations que les grandes plateformes globales s'approprient ? Ne s'imposent-elles pas progressivement comme les maîtres du jeu en matière d'interactions, nommées intermédiations dans le monde numérique? Rien n'incite à répondre de manière négative. Les algorithmes fondés sur la maîtrise du

couple données relations usagers pourraient donc bien être interprétés comme une expression numérique, d'ailleurs particulièrement réussie, des principes au cœur de l'interactionnisme.

On comprend mieux dès lors les dimensions de plus en plus politiques des projets des grandes plateformes. Gérard Mairet, dans son ouvrage sur Le principe de souveraineté, en 1997, rappelle que la politique est l'activité dont l'objet propre est de constituer et de maintenir ensemble les individus d'une communauté humaine historiquement déterminée. Il pointe quelques-uns des mécanismes politiques fondamentaux pour y parvenir et permet également ainsi de comprendre une partie de la crise démocratique actuelle. La performance du fonctionnement politique s'avère, pour G. Mairet, étroitement dépendante à la fois de la qualité des interactions entre représentants et représentés et de la reconnaissance de cette qualité par les citoyens. Abandonner les données aux plateformes mondiales reviendrait donc non seulement à perdre une partie de la relation avec l'utilisateur mais aussi à faire notre deuil de tout un volet du pouvoir interactionniste qui tisse les liens politiques.

L'efficacité des ergonomies, les volumes de données collectées ou encore, par exemple, la puissance des algorithmes des grandes plateformes en font déjà des acteurs politiques de plus en plus influents.

EXEMPLE

- Facebook ne cache d'ailleurs plus ses intentions dans ces domaines. L'entreprise

vient de lancer aux États-Unis une nouvelle fonctionnalité permettant d'entrer en contact avec ses élus locaux. Baptisée Town Hall, elle identifie les élus locaux de l'utilisateur, envoie des rappels pour aller voter, et leur permet de les contacter directement par email ou par téléphone.

La question de la gestion des données relève donc bien d'un enjeu politique. Mais comment faire pour donner aux décideurs publics les moyens de maîtriser une partie des données produites localement? Une des pistes proposées dans l'équation DIC consiste à exploiter les infrastructures physiques locales, sans lesquelles l'Internet ne peut fonctionner, pour promouvoir un écosystème de services, alternatifs à ceux des grandes plateformes, et déployés dans une logique de mutualisation et d'interopérabilité synonyme de simplification ou de proximité augmentée pour les usagers. Cette double intervention sur les volets infrastructures et services permettrait de retrouver une partie des interactions perdues avec les usagers. Telle est tout au moins l'hypothèse que nous travaillons.

Réseaux optiques, capteurs Ultra narrow band, wifi pour promouvoir les plateformes de services locaux, mobiliers urbains connectés, les solutions pour enrichir les interactions avec les usagers s'avèrent en effet nombreuses et finalement assez facilement contrôlables localement. La maîtrise des infrastructures physiques réseaux télécom, à l'échelle de la boue locale, de la ville, de la station touristique, de la zone d'activités ou même du bâtiment pourrait donc bien

être le premier sésame pour aller vers des situations numériques moins coloniales en regard de la puissance grandissante des majors de la Silicon Valley.

À condition bien entendu que cette maîtrise se matérialise pour l'usager par une offre et une simplicité de services à la mesure des standards fonctionnels du marché. Sans doute est-ce d'ailleurs là l'un des leviers les plus délicats à actionner. Il suppose en effet une transition de la situation actuelle, où le cloisonnement reste la norme, vers un écosystème recentré usager dans lequel mutualisation et interopérabilité deviennent les principes communs de la méthode numérique territoriale.

Les preuves de l'éparpillement numérique actuel restent légions : une multitude de connecteurs dédiés à l'authentification ; une application pour la ville, une autre pour le département, une troisième pour la région, le tout dans un contexte où les applications s'avèrent pourtant de moins en moins téléchargées ; des échanges de données rares et qui supposent pour l'internaute d'utiliser plusieurs plateformes différentes; des réseaux wifi publics qui ne communiquent pas entre eux ; peu ou pas de coopérations entre services publics et privés. La France, pays des clochers numériques, ne semble guère se donner les moyens d'exister dans l'écosystème industriel mondial des plateformes. Peut-on faire autrement?

Les développements autour du principe d'Etat-plateforme, orchestrés notamment par la DINSICI, suggèrent une méthode plus coopérative. Celle-ci se fonde sur un présupposé au titre duquel c'est

désormais à l'Administration de réunir les différentes données de l'utilisateur en réponse à ses besoins.

EXEMPLE

- Pour une demande d'inscription en crèche, l'agent en mairie devrait pouvoir récupérer simplement, auprès des administrations compétentes, l'avis d'imposition de l'utilisateur, son justificatif de domicile ou son livret de famille.

Les solutions techniques pour proposer de telles fonctionnalités existent de longue date. Pour les déployer et leur donner la dimension nécessaire, il manque toutefois une gouvernance opérationnelle à la fois dans une logique de subsidiarité et au travers de formes de conventions ou de contrats associant les différents types d'acteurs publics concernés dans une planification numérique qui reste à inventer. Dans cet écosystème, par exemple :

- L'Europe et l'État fixeraient un cadre réglementaire général de défense de leurs intérêts, veilleraient à ce qu'il soit respecté et assureraient un dialogue avec les plateformes, un dialogue facilité par la taille des populations d'internautes représentées ;

- L'État faciliterait et simplifierait les échanges et la mutualisation par le biais d'interfaces (bibliothèque d'APF), d'un Référentiel général d'interopérabilité et de mécanismes d'authentification partagés, comme France Connect :

- Les collectivités assureraient, selon leurs blocs de compétences, la responsabilité des services de proximité,

éventuellement d'ailleurs en partageant des solutions techniques et des lieux physiques d'accueil, d'information, de formation ou de conseils du public ;

- Des entreprises publiques et privées devraient être associées dans le respect des règles de marché public, de mise en concurrence et de transparence ;

- Les usagers pourraient également y trouver les solutions développées sur l'initiative d'acteurs associatifs, culturels, sportifs, sociaux ou environnementaux ;

- On disposerait même ainsi des effets d'échelles nécessaires pour mutualiser des compétences, des infrastructures ou des achats entre acteurs publics, expérimenter de nouvelles solutions ou soutenir le lancement de champions numériques européens.

Toutefois, si la puissance potentielle d'un tel écosystème réglementaire, technique, managérial ou économique paraît réelle, la difficulté pour le lancer reste entière. Cette vision d'un écosystème numérique public relève-t-elle donc d'une utopie ou d'un souvenir romantique du temps où la planification publique faisait sens ? Est-il plus efficace de poursuivre dans la voie actuelle qui privilégie le soutien aux startups et aux initiatives privées ? Faut-il plutôt plaider, en complément, pour la mise en chantier de cette grande loi en faveur de l'organisation de l'action publique numérique qui fait toujours cruellement défaut ? On aurait pu souhaiter que ces questions s'inscrivent davantage au centre des débats politiques du moment.

NTIC - GRH

Investir dans l'humain : un levier essentiel de création d'emplois

Bernard Attali, Président Gouvernance & Valeurs
Gilles Trigano, Professeur École Nationale de Commerce et CFA Bessières
Revue Banque /26.05.2017

L'immatériel et le capital humain deviennent le socle de l'économie, qu'il s'agisse des conseillers clientèle bancaires déchargés des tâches triviales par des robots et qui doivent retrouver une certaine autonomie de gestion, de créativité et de réaction, ou des entreprises comme les start-up, dont la valeur, en l'absence d'historique de fonctionnement et d'outil industriel significatif, se fonde essentiellement sur les capacités de ses dirigeants.

Avec l'essor des outils d'intelligence artificielle et de robotique, nous vivons actuellement une profonde mutation. D'aucuns pensent que de nombreuses entreprises devraient être affectées par cette révolution et parmi elles les réseaux bancaires. Cela va-t-il conduire à des suppressions massives de postes et principalement de chargés de clientèle ? La crainte est réelle, mais une autre voie plus vraisemblable pourrait heureusement s'ouvrir. En fait, il ne s'agira plus d'utiliser ces outils uniquement dans une optique de réduction des coûts, mais surtout pour développer l'étendue et la qualité du travail du conseiller. Au lieu de se limiter à une vision quantitative, on s'orienterait

vers une approche qualitative. Dans cette perspective, la plupart des emplois pourraient être préservés, voire même développés.

Le banquier accompagnateur

Tout d'abord, rappelons qu'un des rôles importants des banques est d'accorder des crédits, terme qui, dans le Larousse, signifie « confiance qu'inspire quelqu'un ou quelque chose ». Notons d'emblée que, là où, pendant longtemps, c'était à la banque d'avoir confiance en son client, aujourd'hui, avec les débordements engendrés par de multiples placements risqués, le schéma s'inverse : c'est au client d'avoir confiance dans son conseiller de clientèle. À un tel point que dans certains pays comme les Pays-Bas, les banques demandent à leurs conseillers de s'engager sous serment à remplir leurs devoirs avec soin et intégrité.

Face à la montée des fausses informations ou même de la désinformation que l'on connaît avec l'essor d'internet et des réseaux sociaux, le conseiller pourrait devenir un tiers de confiance, un accompagnateur, voire un ami, qui est aux

côtés de son client et cherche à le comprendre. L'accompagnateur-ami sera là pour aider le client à se retrouver dans la multitude de produits proposés par la banque. Il sera là aussi pour aider le jeune voulant créer sa start-up en le mettant en relation avec d'autres porteurs de projets complémentaires et, plus tard, les aider à se regrouper. Il l'assistera dans la confection de son business plan et la recherche de financements. Il l'accompagnera lors du démarrage de son activité dans la construction de son système d'information et de tableaux de bord adaptés à son secteur.

L'ensemble des compétences et talents dont dispose l'agence constitue ainsi un actif immatériel qui sera ainsi mis à disposition de ses clients.

Le management des émotions

Jusqu'à aujourd'hui, et plus particulièrement dans les banques, le salarié se devait de respecter des horaires stricts : il s'agissait de respecter les contraintes qu'imposait l'entreprise taylorienne largement fondée sur une parcellisation des tâches, une mesure des temps et le calcul des coûts. Demain, il s'agira avant tout de prendre en compte les émotions dans un monde où la valeur talent prendra le relais de la valeur travail. Il ne s'agira plus d'arriver à la bonne heure, mais avec la bonne humeur.

Le conseiller réalisera la majeure partie de son travail technique à domicile avec l'essor du télétravail et complétera les processus mis en œuvre par les robots. Ce que l'on voit apparaître déjà au sein du [REPERES N°47 / NTIC – GRH](#)

groupe BNP Paribas au sein des fonctions centrales où le Flex-Office se combine avec le télétravail. Il n'y a plus de bureau personnel, mais une variété de postes de travail dans des espaces collaboratifs – même si la réflexion concerne encore peu les agences et les collaborateurs en contact avec les clients. Plus tard, ce système pourrait s'adapter différemment au sein des réseaux. La question qui se pose désormais est de savoir comment faire évoluer le travail du conseiller pour lui laisser un rôle et une utilité essentielle, face à des robots de plus en plus présents. En fait, les robots pourraient conduire à une libération de l'individu. Au lieu de réaliser des tâches répétitives et standardisées, la plupart des conseillers pourraient être conduits à développer d'autres capacités liées à leurs potentiels en termes de sensibilité et de créativité.

Cette conversion passe par la mise en œuvre de bilans de compétences et de talents adaptés où l'on va aider la personne demandeuse à découvrir ses talents cachés. Ceux-ci peuvent résider dans l'art de la négociation, l'aptitude à animer des équipes, à organiser des réunions... On pourrait multiplier les exemples et l'on verrait que la plupart d'entre nous détenons des talents dont il s'agit de prendre conscience et qu'il faut développer.

Libérer les individus

Pour cela, il faut libérer l'individu des tâches techniques et répétitives qui l'empêchent d'exprimer ses sensations et ses émotions.

C'est sans doute dans cette perspective que depuis le mois d'avril 2017, le Crédit Mutuel a décidé, après une période de test, d'étendre à l'ensemble de son réseau le robot d'intelligence artificielle Watson d'IBM, afin d'assister ses 20 000 chargés de clientèle. Son rôle est de dégager du temps pour le conseiller en confiant au robot les tâches automatisables. Ce type d'investissement ne peut être fructueux que s'il s'associe avec un investissement immatériel dans l'humain, afin d'utiliser les savoir-faire disponibles et développer ceux qui sont nécessaires. Il faut savoir que, dans les réseaux, peu de compétences sont utilisées puisque des profils Bac+5 peuvent être chargés de tâches élémentaires. Pourtant, les profils de ces grands diplômés, leurs talents en termes d'analyse, de raisonnement et de négociation pourraient être bien mieux utilisés, par exemple dans le suivi d'entreprises comme les start-up qui reposent, elles aussi, principalement sur un capital immatériel – leurs fondateurs et leurs idées –, qu'il est nécessaire de valoriser et que les conseillers peuvent apprécier, bien au-delà d'un dossier de présentation, avec leurs rencontres régulières.

C'est pourquoi on est conduit à se demander comment évaluer le capital humain qui résulte de ces talents disponibles, aussi bien dans les réseaux bancaires que chez leurs clients. En utilisant les compétences des conseillers professionnels, on peut obtenir des gains d'opportunité, créateurs de valeur.

Le capital humain immatériel des entreprises

L'évaluation du capital immatériel est devenue, pour les institutions financières et les agences de notations, un domaine éminemment stratégique : les méthodes actuellement utilisées par les financiers ne sont pas adaptées aux start-up, qui sont des clients émergents pour les banques de détail.

Actuellement, les financiers ont recours à la combinaison, souvent par simple moyenne, de la méthode des Discounted Cash Flows (DCF), fondée sur une actualisation des flux de trésorerie générés par l'investissement, avec celles des comparables du groupe des pairs. Le résultat ne leur sert que d'indication – dite « valeur d'ancrage » –, car ils sont bien avertis que d'autres points clés sont à prendre en considération qui peuvent pondérer leur premier chiffrage. Les points clés sont habituellement :

- l'évolution de la trésorerie et du besoin en fonds de roulement (BFR) ;
- le potentiel accessible des marchés ;
- la valeur anticipée de la sortie.

À ces notions, quasiment objectives, ont été ajoutées, ces dernières années, des considérations extra-financières, «le capital humain immatériel et humain » :

- qualité du management (proximité avec les équipes, structuration en gestion de projets) ;
- caractère innovant des produits ;

- perspectives de marché à long terme ;
- importance des efforts financiers en R&D : protection de la propriété intellectuelle, brevets maîtres, etc.

Pour donner une évaluation des critères de la catégorie dite des actifs immatériels, la principale difficulté est qu'ils sont comptabilisés généralement en charges de l'exercice. Les seuls qui peuvent être mis en actifs – « activés » en langage professionnel, ou « inscrits en immobilisations, immobilisés » – sont les frais de recherche et les frais de développement stricto sensu, à condition qu'ils offrent de réelles perspectives de commercialisation (ou de mise en service), de véritables avantages comparatifs et que toutes les incertitudes techniques aient été levées.

Les normes internationales encore insuffisantes

À mesure que les actifs immatériels prennent de l'importance, la société a besoin d'une organisation davantage structurée, de management plus fin et d'analyse de marché mieux approfondie auxquels répondent : l'organisation en gestion de projet, la connaissance des avantages compétitifs et comparatifs et la maîtrise du procédé industriel. La société qui fut en un temps un groupe de bons amis qui tentèrent une aventure, est devenue une œuvre consciente et profondément étudiée.

La transposition financière, pour difficile qu'elle soit, n'en est pas moins indispensable pour attribuer une valeur

juste. De nouvelles normes internationales, instaurées par les comptaibles sur ces analyses à caractère financier, sont maintenant proposées (pas encore totalement imposées) aux entreprises qui désirent être évaluées honnêtement selon les standards admis. Les normes IFRS stipulent qu'une dépense, pour être activée, doit appartenir à l'une ou à l'autre des catégories suivantes : capital clients ; capital humain ; capital connaissances ; capital de marques ; capital d'organisation ; capital fournisseurs ; système d'information.

La norme IAS 38 regroupe ces actifs immatériels (ou immobilisations incorporelles) par domaine : marketing ; clients ; contrats ; technologies ; actifs artistiques. La valeur peut être fixée si deux conditions sont remplies : contribuer aux cash-flows futurs ; le coût ou la valeur se détermine de manière, sinon objective mais fiable. Dans la pratique, ces deux conditions qui permettraient d'immobiliser sont rarement réunies, ce qui a provoqué d'âpres controverses. Par exemple, Gatten, en 2001, écrivit : « si les actifs immatériels sont les paramètres clés d'une société, ceci n'implique pas cependant que la valeur des actifs incorporels d'une société se traduise directement dans la valeur de la société ».

Or un actif immatériel est défini comme étant : un actif non monétaire identifiable sans substance physique (IAS 38). Bien que cette définition couvre déjà de nombreux actifs immatériels convenablement identifiables : marques, brevets, dépenses de R&D, licences de fabrication, etc., la

nomenclature devrait être complétée pour pouvoir y inclure les capitaux intellectuels, humains et relationnels ; ce à quoi tendent dorénavant les nouvelles normes IFRS. En particulier, la norme IFRS 3, qui est consacrée au « regroupement d'entreprises », stipule que l'évaluation se fera sur la base de la juste valeur définie comme étant le montant pour lequel un actif pourrait être échangé ou un passif éteint, entre des parties bien informées et consentantes, dans le cadre d'une transaction effectuée dans des conditions (reconnues) normales.

Retour à la valeur d'échange

Finalement, la valeur d'échange est celle qui prévaut, ce qui revient et confirme ce que l'on sait depuis toujours. Il semblerait que l'on finisse par tourner en rond. Mais bien entendu, cette valeur d'échange aura pu être fortement influencée par les négociations prenant en compte le capital humain.

De toute façon, elle ne sera pas, dans de nombreux cas, prise en compte exclusivement dans un but spéculatif de revente mais beaucoup plus de valorisation. Quand on s'est investi humainement dans une entreprise, on ne cherche pas uniquement à la revendre et réaliser une plus-value. On veut la voir grandir et fructifier. Comme un enfant...

NTIC - GRH

Le rôle des directions qualité dans le pilotage de la relation client

Jean Normand Trésorier IBAQ (Institut Banque Assurance pour la qualité) Paris association Sanitaire et social Président

Martine Khelifi Membre, responsable Qualité Fédérale IBAQ*

Didier Santini Membre, Responsable Mesure et Pilotage de la Satisfaction Client IBAQ*

Revue Banque /22.03.2017

Cet article s'interroge sur le positionnement des directions qualité et leurs facultés à piloter les démarches d'amélioration continue et assurer la cohérence des politiques orientées satisfaction client. Il vise également à mettre en avant quelques propositions permettant de reconsidérer la place des directions qualité dans le management de la relation client et en faire un levier de performance au service de la satisfaction client.

Par définition, une direction qualité est la voix du client dans l'entreprise et est à même de préconiser à la direction générale les méthodes et outils les plus pertinents pour atteindre le niveau de satisfaction souhaité.

Une direction qualité dont la responsabilité est axée sur la maîtrise des instruments de mesure de la satisfaction client et qui contribue à évaluer les processus, dispose d'une vision à 360° des atouts et faiblesses de l'entreprise dans le service aux clients. L'analyse de la concurrence permet également de fournir un appui aux métiers de l'entreprise pour établir leur politique de développement.

C'est cette vision globale qui légitime la promotion des actions d'amélioration et la contribution à la correction des dysfonctionnements qui ont un impact client.

Il est attendu d'une direction qualité, qu'elle fasse ressortir le plus objectivement possible le niveau de satisfaction de la relation client. Il en est ainsi du traitement des réclamations, notamment dans les analyses fines pour identifier les véritables points d'amélioration de la qualité de service. Le suivi de la performance des processus, voire leur contrôle, est un autre moyen de mesure.

La qualité est souvent présentée comme l'aptitude pour une entreprise à fournir des produits ou services qui correspondent aux exigences de ses clients. Ces exigences peuvent être explicites ou implicites mais le client doit y obtenir l'avantage pour lequel il est prêt à rémunérer l'entreprise. C'est pourquoi une démarche qualité se doit d'être pragmatique avec le souci de faire partager au sein des équipes une véritable

attitude de changement culturel orienté client.

Les outils de la direction qualité

Les directions qualité se réfèrent à des outils type référentiels de management. Ces référentiels, supports d'une démarche qualité définissent des normes et pratiques applicables aux organisations pour créer un système cohérent d'analyse des processus, sa vérification et son pilotage (ISO 9001, modèle EFQM, Lean management, etc.).

La mise en œuvre de contrats de service internes/externes constitue également un bon moyen pour systématiser la notion d'engagement client et mobiliser les équipes vers la satisfaction client.

La démarche d'excellence opérationnelle sous-tend que la performance des processus ne peut être atteinte sans une volonté d'amélioration permanente basée sur la production d'indicateurs clés incontestables.

Dans un monde de plus en plus concurrentiel, la différence se fera moins dans la qualité des produits et services que dans la capacité de l'entreprise à développer son capital immatériel notamment tout ce qui peut contribuer à l'engagement et la motivation de tous les personnels de l'entreprise.

Initier une démarche d'excellence

À ce titre, l'exemple d'une société financière française de renom qui a mis l'excellence opérationnelle au cœur de son programme de transformation est

intéressant afin de remobiliser les équipes et développer la culture de l'amélioration continue. La démarche visait à maximiser l'état d'esprit collaboratif et tirer au mieux parti de l'expérience des équipes par la tenue d'ateliers avec les opérationnels. Pour ce faire, les acteurs concernés ont été formés à la démarche puis accompagnés par des experts en charge de s'assurer de l'appropriation du principe d'amélioration continue.

Les résultats obtenus sont significatifs :

- du point de vue des collaborateurs, les gains associés à ce type de démarche se traduisent par une plus grande responsabilisation, un « sens » retrouvé pour le métier, une montée en compétence qui enrichit la qualité du travail et la satisfaction de voir... les clients satisfaits ;
- du point de vue des clients, les délais de traitement sont raccourcis, les taux d'erreurs réduits, la disponibilité des conseillers améliorée ;
- du point de vue de l'entreprise, le cercle vertueux qui fait qu'un collaborateur « heureux » fait un client « satisfait » est conforté par le fait que de nombreux gains quantitatifs apparaissent. Ainsi, le processus d'étude et d'acceptation des dossiers de crédit a été amélioré. Le taux de conformité a progressé et le délai de traitement a été réduit de 10 %.

La recherche de la satisfaction, c'est notamment l'ouverture vers les autres, les clients, le sens de l'écoute, l'empathie, le respect des engagements... Ainsi, un dispositif d'excellence de service, basé sur des questionnaires adressés à chaque

client après un rendez-vous, vise à mesurer de manière objective la relation client en mettant l'accent sur les attitudes et la qualité relationnelle. L'indicateur clé est non pas la satisfaction en général, mais ce qui a été ressenti par le client comme un service excellent, voire exceptionnel, et en tout cas au-delà de ses attentes. Avoir un bon niveau de satisfaction client n'est plus une garantie suffisante pour asseoir la croissance et performer mieux que ses concurrents. Dans une économie où être bon est devenu courant ou naturel, la fidélité client à l'entreprise doit se construire avec des valeurs additionnelles.

Pourquoi initier une démarche d'excellence ? Pour être à la hauteur du niveau d'exigence exprimé par les clients notamment ceux à fort potentiel, être en phase avec l'objectif majeur de la stratégie de l'entreprise et à l'attribut de la marque, se différencier de la concurrence, mobiliser les équipes sur une ambition partagée.

Pour un positionnement central des directions qualité

Lorsqu'elles ne sont pas rattachées à la direction générale, les structures qualité sont souvent rapprochées de directions très diverses telles la stratégie, l'organisation et / ou la gestion de projets, le marketing, la communication, les ressources humaines, l'activité commerciale, les opérations, les systèmes d'information. Aujourd'hui, nous constatons que les directions qualité ne sont pas toujours au cœur du pilotage de la relation client dans les banques et les assurances.

Pourtant l'essence même d'une direction qualité est le client. La fameuse « boucle de la qualité », à travers ses quatre étapes – qualité attendue, prévue, obtenue et perçue –, résume parfaitement l'orientation client des démarches animées par les directions du même nom. Parmi les nombreuses grilles de lecture de l'entreprise, il en est deux qui s'imposent actuellement au cœur de la fonction qualité : l'évaluation de l'expérience client (qualité perçue) et la performance des processus de l'entreprise (qualité obtenue) auxquels vont être confrontés les clients. À ce titre, une vision client et une approche processus peuvent être vues comme les codes génétiques de la qualité.

Une direction qualité est en mesure de jouer un véritable rôle de conseil et d'alerte. La qualité évalue les parcours des clients qui traversent en permanence les différents « silos » de l'entreprise.

L'évaluation de la qualité obtenue par l'entreprise intervient tout au long des cycles de vie des différentes familles de clients (prospect, nouveau client, client connu et actif/inactif...) et de leurs besoins (épargne, crédit, assurance, services...), ce qui donne une vision précise de l'efficacité du système dans son ensemble. La qualité doit jouer un rôle de « conseil et d'alerte » au sein de l'entreprise pour permettre de positionner le curseur au bon endroit dans la recherche de l'équilibre délicat entre rentabilité, efficacité, maîtrise des coûts, et relation client durable.

Le pilotage du triptyque « satisfaction-fidélisation-recommandation » constitue pour les banques et les assurances, un

point d'ancrage essentiel dans le pilotage de leurs activités et cette mission nous paraît être pleinement du ressort d'une direction qualité. Mettre le client au cœur de la stratégie de l'entreprise est un slogan souvent utilisé. La direction qualité est au carrefour de l'information client et peut assurer des missions clés tout au long de la chaîne de valeur :

- capturer et traiter l'information dans les outils de mesure de la performance ;
- exploiter ces données pour contribuer à l'élaboration du plan stratégique ;
- identifier et assurer le suivi de l'efficacité des plans d'actions opérationnels ;
- communiquer en interne et/ou en externe et former.

Pour ces missions, la direction qualité dans les banques et les assurances doit occuper la place qui lui permet d'agir. Elle doit à la fois être rattachée au plus haut niveau afin de disposer d'un réel pouvoir d'action et avoir un rôle central pour favoriser la diffusion de la culture client à tous les collaborateurs de l'entreprise.

Contribuer à la réussite de l'entreprise

La qualité du service rendu au client est un postulat de base qui détermine la valeur d'une marque. Il est impératif au-delà des slogans, d'administrer la preuve aux clients de l'attention que nous leur portons et ceci à chaque opportunité de contact avec eux. C'est pourquoi une démarche méthodique et professionnelle est impérative pour prouver aux clients que les produits et les services vendus

sont fiables, délivrés selon des engagements précis et conformes à leurs besoins et leurs attentes pour un prix justifié.

De plus, une réelle stratégie qualité de l'entreprise est non seulement au service du développement commercial, mais contribue aussi à la maîtrise des processus et des risques. Ainsi les démarches qualité consistant à identifier les dysfonctionnements en vue de les éradiquer sont très proches des diligences réalisées par une direction des risques crédits ou opérationnels.

Ces réflexions justifient selon notre point de vue de reconsidérer le positionnement de la direction qualité dans les banques et les assurances. Son rôle doit être central dans la stratégie de l'entreprise pour contribuer à l'amélioration de l'expérience client, gage du développement pérenne de l'entreprise. En effet, une direction qualité peut contribuer efficacement à la réussite de l'entreprise en proposant des actions reposant sur des critères de choix équilibrés entre les contraintes économiques et la satisfaction des attentes clients.

Il ne s'agit pas à ce stade d'envisager une direction qualité hégémonique, mais bien d'une structure d'animation de la qualité. Cela passe par l'accompagnement des métiers en mettant à leur disposition, les compétences et les outils nécessaires à la mise en place et la pérennité des démarches qualité, le choix des indicateurs pertinents et le suivi global des plans d'action d'amélioration et de leurs résultats.

Le développement pérenne et durable de nos entreprises sera assuré par la mobilisation des équipes en les motivant pour favoriser leur engagement pour l'entreprise, mais aussi en faveur et au service des clients finaux. Une direction qualité peut contribuer à ces objectifs en promouvant des indicateurs de performance basés sur des critères complémentaires aux activités commerciales et financières permettant de mettre ainsi en valeur le travail de chacun dans l'entreprise au service des clients.

C'est ainsi que la fonction qualité participera pleinement à la création de valeur sur les axes prioritaires de la performance : satisfaction clients, satisfaction actionnaires, mobilisation des collaborateurs et peut aussi mieux répondre aux exigences sociétales et environnementales.

ISO 9001 est une norme qui définit des exigences pour un management de qualité ; EFQM (European Foundation for Quality Management) est un référentiel de management fondé sur neuf critères (leadership, stratégie, personnel, partenariats et ressources, procédés produits et services, résultats clients, résultats personnel, résultats société, résultats commerciaux); le lean est une méthode de management qui vise l'amélioration des performances de l'entreprise grâce à l'élimination des activités sans valeur ajoutée.

NTIC - GRH

La Gouvernance par les nombres

**Alain Supiot /Institut d'études avancées de Nantes - Ed. Fayard – *Poids et mesures du monde* /2015
(Extrait)**

Le temps n'est plus où nous pensions pouvoir juger du monde entier à l'aune de nos propres manières de penser. La fin de la domination occidentale sur le monde est une chance de retrouver ce « regard persan », ce regard de l'autre sur sa propre culture, qui est plus que jamais indispensable pour accéder à ce qui tient lieu d'objectivité dans la connaissance de l'humain. Aucune civilisation ne saurait se comprendre elle-même sans faire ce pas de côté et apprendre à connaître ce qui la rapproche et la distingue de toutes les autres.

Placée sous l'égide de l'Institut d'études avancées de Nantes, cette collection est ouverte à des auteurs de tous les continents, qui ont en commun de considérer la diversité des systèmes de pensée, non pas comme un reste d'irrationalité dans un monde destiné à devenir uniforme, transparent et gérable, mais comme un support indispensable à l'institution de la raison dans un monde destiné à demeurer divers et imprévisible.

Introduction

Nos institutions, comme toute œuvre humaine, donnent à voir les images qui ont présidé à leur conception. Le droit, comme la technique, la religion ou les arts, est un fait de culture, qui inscrit dans la durée les représentations du monde qui dominent une époque donnée. Bien sûr,

ces représentations – technique, juridique ou artistique – possèdent chacune leur propre système de références. L'avion incorpore dans un objet technique le rêve humain de s'élever dans les cieux, mais son efficacité dépend du degré de vérité des connaissances scientifiques qui ont présidé à sa construction. Cet adossement aux vérités scientifiques distingue les objets techniques modernes de ceux de l'Antiquité, qui n'étaient, selon l'expression de Jean-Pierre Vernant, que des « pièges tendus aux points où la nature se laisse prendre », c'est-à-dire des recettes fondées sur l'efficacité. L'œuvre d'art est au contraire totalement émancipée de l'impératif de vérité et peut donc s'évader complètement de la pesanteur du monde tel qu'il est. Mais elle ne sera (en principe !) considérée comme une œuvre d'art que si elle a une valeur esthétique et c'est à l'aune de cette référence esthétique qu'elle sera jugée.

Le Droit occupe quant à lui une position à mi-chemin entre l'art et la technique. Sa référence ultime n'est ni la vérité, ni l'esthétique, mais la justice. De même qu'un zeppelin peut se révéler dangereux et qu'une peinture peut être une croûte, une règle de droit peut être injuste. Mais dire qu'elle est injuste, c'est justement la référer à ce qu'elle devrait être. Comme l'art, le Droit évolue dans un monde fictionnel – par exemple, celui d'une République où règnent la liberté, l'égalité

et la fraternité. Mais comme la technique, il vise à agir sur le monde réel et doit donc en tenir compte. Ces différentes représentations interagissent, participant chacune de ce que Cornelius Castoriadis a appelé l'institution imaginaire de la société. Parler d'institution «imaginaire» ne veut pas dire que nos institutions soient l'expression de purs fantasmes, de ce magma de représentations qui nous habitent de notre vie foetale à notre mort. Bien au contraire, l'institution sociale de l'individu consiste à l'arracher à ce magma pour le faire «accéder au monde social et au monde des significations comme monde de tous et de personne». Cela veut dire que ce monde de significations communes, que l'institution impose à la psyché, est lui-même le fruit d'un imaginaire, mais d'un imaginaire social qui doit, pour que la société survive, être compatible avec ses conditions physiques et biologiques d'existence.

Participant de cette institution imaginaire de la société, l'ordre juridique ne peut donc être ni séparé des conditions matérielles d'existence où il s'inscrit, ni déduit de ces conditions. Il se présente en effet toujours comme l'une des réponses possibles aux défis que ces conditions posent à l'espèce humaine. C'est pourquoi il est aussi vain de vouloir le fonder sur des bases transcendantales que de vouloir l'expliquer par sa base matérielle ou l'analyser comme un objet technique vide de toute signification. En deçà de ce qui les oppose, le jusnaturalisme, les différents avatars du matérialisme juridique (biologisme, sociologisme et économisme) et le positivisme kelsenien procèdent tous de la dichotomie sujet/objet, c'est-à-dire d'une manière proprement occidentale de se représenter notre rapport au monde. Nous devons beaucoup à cette façon de penser

(notamment l'essor des sciences exactes), cependant elle risque – si nous n'y prenons garde – de nous rendre aveugles à la singularité foncière de l'être humain : les paroles et les outils de cet animal dénaturé projettent sur le monde les images qui l'habitent, mais sa survie dépend de sa capacité à ne pas perdre pied avec les réalités de son écoumène⁵, c'est-à-dire de son milieu vital.

C'est un même imaginaire industrie qui a donné le jour aux usines électriques, au film *Metropolis* et au droit du travail : un imaginaire dominé par les lois de la physique classique, qui nous donnent à voir l'univers comme une vaste horlogerie mue par un jeu implacable de poids et de forces. Poids et forces qui tout à la fois s'imposent aux hommes et peuvent être mises à son service. Conçu lui-même comme une machine destinée à corriger les déséquilibres engendrés par le progrès industriel, l'État social n'a jamais visé à éradiquer les formes nouvelles de déshumanisation du travail, mais plutôt à en compenser les effets et à les rendre ainsi humainement supportables. Né avec le monde industriel, il ne correspond plus à l'imaginaire cybernétique qui domine aujourd'hui les esprits et porte avec lui l'idéal d'une gouvernance par les nombres. Or, ce n'est pas seulement l'État social qui se trouve remis en cause par cette nouvelle façon de se représenter le fonctionnement de l'homme et de la société. Plus profondément, c'est la figure même de l'État moderne, de cet Être transcendant et immortel inventé par la Révolution grégorienne aux XI-XIIe siècles et dont l'État-providence n'aura été que l'une des manifestations, qui est atteinte. L'hypothèse dont procède ce livre, est que la « crise de l'État-providence » est le révélateur d'une rupture institutionnelle beaucoup plus profonde, qui affecte cette

manière proprement occidentale de concevoir le gouvernement des hommes. C'est pourquoi l'État, la loi ou la démocratie ne seront pas considérées ici comme des cadres de l'analyse juridique, mais comme des catégories qu'il faut réinterroger pour comprendre les mutations institutionnelles de grande ampleur à l'œuvre sous couvert de «globalisation».

Pour essayer de démonter les ressorts de cette rupture institutionnelle, on partira d'une notion beaucoup plus compréhensive : celle de «gouvernement» et son avatar contemporain, la «gouvernance». Aborder ainsi le droit et les institutions en terme de gouvernement des hommes n'a, à vrai dire, rien de neuf. Dans le Traité du gouvernement civil (première édition en 1690) de Locke, la notion d'État n'apparaît que sous les formes de State of Nature et de State of War, autrement dit pour définir des formes de pouvoir non soumises au règne du Droit. Pour désigner ce dernier, Locke parle de Commonwealth (République) et non de State. Il se démarque ainsi de Hobbes qui use de State comme d'un synonyme de respublica ou de Commonwealth. La généralité et l'évidence que nous sommes enclins à prêter au concept d'État se trouvent ainsi démenties aussitôt traversée la Manche. Beaucoup plus récemment, Michel Foucault a usé de la notion de «gouvernement», ou plus exactement de «gouvernementalité», comme d'une catégorie compréhensive des formes d'exercice du pouvoir. À l'argument tiré de l'autorité de ces grands auteurs s'en ajoute un autre, beaucoup plus décisif : les entreprises transnationales occupent dans le monde institutionnel en train de naître une place comparable à celle des États. Or, depuis l'ère industrielle, les modes de

gouvernement des hommes par les États et par les entreprises n'ont cessé de s'influencer. Recourir à la notion de «gouvernement» permet d'observer ces influences réciproques et d'envisager dans leur unité les transformations institutionnelles des temps présents.

Cette prise de recul vis-à-vis du concept d'État est nécessaire, mais non suffisante pour analyser la dimension juridique de la «globalisation». Les autres notions juridiques auxquelles nous recourons doivent elles aussi être réinterrogées dans cette perspective globale, car elles sont, au même titre que l'État, des produits de l'histoire occidentale. Y compris donc celle de gouvernement. Nous sommes en effet habitués à penser que gouverner et exercer le pouvoir sont une seule et même chose. Or, rabattre ainsi le gouvernement sur le pouvoir – serait-ce le «biopouvoir», comme on le voit chez Michel Foucault – est quelque chose qui ne va pas de soi. Ou plus exactement ce raplatissage est assez symptomatique d'une culture et d'une époque – la culture occidentale et l'époque contemporaine –, dont il serait puéril de prétendre sortir puisque c'est la nôtre, mais qu'il faut s'efforcer de situer par rapport à d'autres façons de concevoir l'organisation juridique des sociétés humaines.

Si la première exigence de méthode consiste à faire ainsi retour critique sur nos catégories de pensée, ce n'est pas pour s'en défaire, mais pour les situer et prendre la mesure de leur enracinement dans l'histoire de la pensée juridique occidentale. Autrement dit, pour s'en servir au lieu de les laisser penser à notre place. La référence à l'Occident a dans ce contexte un sens précis. Elle renvoie à l'histoire longue de nos institutions et plus précisément à la matrice juridique

romaine de notre culture. La division de l'Empire romain en deux – ceux d'Orient et d'Occident – n'a pas seulement été d'ordre politique et religieux, elle a eu aussi une importance décisive dans l'histoire du droit. La chute de l'Empire d'Occident a ouvert en 476 un vide institutionnel que l'Église catholique a été amenée à combler, ouvrant la voie aux montages romano-canoniques de la période médiévale, d'où est sortie notre concept moderne d'État. L'Empire romain d'Orient a, quant à lui, survécu jusqu'en 1453, c'est-à-dire près de mille ans, à la chute de Rome. Une symbiose s'est opérée dans le monde orthodoxe entre le sacerdoce (hiérôsînè) et l'Empire (basileia), donnant naissance à la figure d'un monarque qui est aussi un prêtre. L'ignorance abyssale de la spécificité institutionnelle du monde orthodoxe par les gouvernants occidentaux est la source de malentendus millénaires, dont les conditions d'entrée de la Grèce – vue par les pays ouest-européens comme héritière directe de la démocratie athénienne – dans l'Union européenne ou leur difficulté d'établir des rapports pacifiés avec la Russie contemporaine ne sont que les plus récents témoignages.

Le droit dit continental et la common law sont deux rameaux de cette culture juridique occidentale, certes rivaux dans le projet d'occidentalisation du monde, mais tous deux confrontés depuis l'entreprise coloniale à des montages institutionnels différents, avec lesquels ils ont été et demeurent plus que jamais obligés de composer. La notion acritique de globalisation exprime un mot d'ordre, doublé d'une foi naïve dans une inévitable expansion de la culture occidentale à l'échelle du globe. Au contraire, la notion de mondialisation nous oblige à ne pas perdre de vue la diversité des civilisations,

qui sont autant de façons différentes d'habiter la planète, c'est-à-dire de la rendre humainement vivable. Le monde s'oppose en effet à l'immonde, comme le cosmos s'oppose au chaos. Ainsi entendu, le processus de mondialisation implique non l'uniformisation du monde sur le modèle occidental, mais bien au contraire la remise en question de ce modèle par d'autres façons de penser l'institution de la société. Façons de penser qui ont été et continuent d'être elles-mêmes bousculées par la modernité occidentale. Il faut donc renoncer aussi bien aux illusions d'un essentialisme qui considérerait les cultures juridiques comme des structures invariantes persistant dans leur être, qu'à celles de la fin de l'histoire et du triomphe de la culture occidentale sur toutes les autres.

Ces jeux d'influences réciproques sont particulièrement puissants dans le cas du droit social. Dans l'Europe du XIXe siècle, les systèmes de solidarité traditionnelle furent broyés par la dynamique du capitalisme. Fondés sur des affinités familiales, religieuses, paroissiales ou professionnelles, ces solidarités ont été remises en cause à des degrés divers dès la première industrialisation, puis avec non moins de brutalité dans le cadre de la colonisation et de la traite négrière. Aujourd'hui, ce sont les formes étatiques de solidarité qui sont à leur tour déstabilisées, celles qui ont été édifiées à l'échelle nationale précisément pour pallier à cet affaiblissement des solidarités traditionnelles. Le projet de globalisation est celui d'un Marché total, peuplé de particules contractantes n'ayant entre elles de relations que fondées sur le calcul d'intérêt. Ce calcul, sous l'égide duquel on contracte, tend ainsi à occuper la place jadis dévolue à la Loi comme référence normative.

Cette nouvelle utopie n'a pas plus de chance de prospérer que celles dont elle est l'héritière, qui avaient prétendu trouver dans les lois de la biologie ou de l'histoire la Référence fondatrice du politique et ont rencontré au xxe siècle leur limite catastrophique avec la défaite du nazisme et l'effondrement du communisme réel. La pression que la globalisation exerce aujourd'hui sur toutes les civilisations suscite en retour de puissants mouvements de réidentifications religieuse, ethnique, régionaliste ou nationaliste, dont le trait commun est de chercher ailleurs que dans l'État ou dans la tradition les bases de solidarités nouvelles : solidarités de combat reposant sur l'opposition binaire « ami/ennemi », chère à Carl Schmitt, et donnant lieu à des relectures fondamentalistes des corpus dogmatiques sur lesquelles elles cherchent appui.

En quoi et sous quelles conditions l'analyse juridique peut-elle contribuer à éclairer ces transformations ? Le droit occupe une place ambiguë dans le champ des connaissances. Pour des raisons qui tiennent aux origines médiévales du droit moderne, les juristes occidentaux sont enclins à l'appréhender comme un système clos sur lui-même, qui n'a rien à apprendre des autres domaines du savoir et rien à leur apprendre.

Le droit est l'équivalent séculier des systèmes de règles impératives qui, en d'autres temps ou cultures, ont procédé ou procèdent encore de croyances ou de rituels religieux. Tout système juridique repose ainsi sur ce que la Déclaration d'indépendance des États-Unis appelle des « vérités évidentes pour elles-mêmes », c'est-à-dire sur une base dogmatique qui confère un sens à ce système et autorise son interprétation :

Nous tenons pour évidentes pour elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir ces droits, et leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés. Toutes les fois qu'une forme de gouvernement devient destructrice de ce but, le peuple a le droit de la changer ou de l'abolir et d'établir un nouveau gouvernement en le fondant sur les principes et en l'organisant en la forme qui lui paraîtront les plus propres à lui donner la sûreté et le bonheur.

Ce texte fondateur est de facture logico-déductive. Il commence par postuler l'existence de droits individuels, dont la nature est explicitement dogmatique. Relevant, à l'instar du Créateur, de vérités « évidentes pour elles-mêmes », ils n'ont pas besoin d'être démontrés, mais doivent être affirmés et célébrés. Cette base dogmatique fonde le pouvoir du gouvernement en même temps qu'elle lui assigne une double limite : il doit reposer sur le consentement des gouvernés et il doit être utilisé pour garantir leurs droits. Si le gouvernement manque à cette mission, le peuple dispose du droit – droit collectif cette fois – de le destituer pour en fonder un autre qui lui assurera la sécurité et le bonheur. Le mot « bonheur » apparaît deux fois dans cette Déclaration : d'abord comme l'objet d'une recherche individuelle, que chacun doit pouvoir conduire librement ; ensuite comme le bonheur du peuple tout entier lorsqu'il est régi par un bon gouvernement.

D'un côté donc, le droit repose sur des affirmations de type dogmatique, mais d'un autre côté, il se présente comme une technique de gouvernement, dont les hommes peuvent user comme bon leur semble. Cette ambivalence explique le fossé qui s'est creusé entre, d'une part, les tenants d'un positivisme juridique, qui entendent exclure du champ de la science du droit la prise en considération de sa base axiologique, et, d'autre part, les tenants d'un fondement naturel des systèmes juridiques, qui entendent au contraire juger ces systèmes à l'aune d'un ordre transcendant ou immanent qui s'imposerait à tous et dont le droit positif devrait se faire l'instrument.

Il n'est en réalité pas d'analyse juridique sérieuse qui puisse ignorer l'une ou l'autre de ces deux dimensions – technique et axiologique – du droit. L'analyse juridique ne doit certainement pas viser à dissoudre le texte dans son contexte, comme tend à le faire le sociologisme ou l'économisme, mais elle ne doit pas davantage couper le texte de son contexte historique, anthropologique ou socio-économique. C'est à cette double condition qu'une analyse juridique sérieuse peut contribuer à l'intelligibilité de phénomènes dont aucune science ne peut prétendre détenir toutes les clés. La règle de droit, à la différence de la norme biologique ou économique, ne procède pas exclusivement de l'observation des faits. Elle ne donne pas à voir le monde tel qu'il est, mais tel qu'une société pense qu'il devrait être, et cette représentation est l'un des moteurs de sa transformation.

La tâche propre de l'analyse juridique n'est donc pas d'appréhender directement le monde des faits, celui de l'être, mais celui du devoir être. Il ne s'agit pas de négliger la dynamique qui relie dans

l'action des hommes ces deux univers de l'être et du devoir être – auquel il faudrait du reste ajouter celui du pur imaginaire –, mais bien au contraire de dire qu'on ne peut saisir cette dynamique sans identifier les systèmes de représentations qui irriguent le droit dans une société donnée. Beaucoup de choses se jouent en effet dans l'écart entre ces représentations formelles et l'état réel du monde. Si cet écart est trop grand ou s'élargit, la réalité disqualifie l'ordre normatif et sape sa crédibilité. C'est ce qui risque d'advenir par exemple si, derrière la façade d'une loi égale pour tous, règne en fait un système de passe-droits et d'allégeances personnelles. L'implosion du communisme réel est un cas de cette perte totale de crédit de la chose publique et du triomphe du chacun pour soi et des arrangements négociés dictés par le seul calcul d'intérêt individuel. Mais, inversement, un système normatif peut faire advenir au moins partiellement dans les faits la représentation du monde qu'il promet. Il suffit de lire Tocqueville pour comprendre par exemple la dynamique du principe d'égalité, une fois qu'il a acquis une valeur constitutionnelle. Il est certain que le principe d'égalité des hommes et des femmes ne donne pas, aujourd'hui encore, une image fidèle de la réalité, encore marquée par de nombreuses inégalités de fait. Un écart subsiste entre faits et droit. Mais il est non moins incontestable que cet écart s'est réduit en raison de la force normative du principe d'égalité.

Pour être féconde, l'analyse juridique doit donc prendre acte de la relativité historique et géographique du droit, qui n'est pas une donnée intemporelle et universelle dans l'organisation des sociétés humaines. Elle doit également prendre acte de la centralité de la

normativité juridique, qui est dans nos cultures la seule normativité délibérée et consciente d'elle-même, la seule aussi à nous obliger tous. Dès lors que l'analyse juridique tient compte de cette relativité et de cette centralité, elle peut contribuer à mettre en lumière la normativité à l'œuvre dans les disciplines scientifiques. Celles-ci mobilisent, le plus souvent à leur insu, les catégories du droit tout en leur prêtant une valeur heuristique universelle. De telles catégories, souvent issues du droit romain – telles que civilisation, contrat, loi, religion – abondent en économie et en sociologie, tandis que d'autres – comme le patrimoine ou l'hérédité – ont irrigué la biologie.

Saisir le droit comme fait de culture expose à deux types de critiques. Celles des sciences sociales, qui reprocheront à ce type d'analyse de prêter crédit à des constructions idéologiques au lieu de s'en tenir aux faits. Et celles du positivisme juridique, qui lui reprocheront au contraire de trahir l'intégrité du droit en l'inscrivant dans son milieu. Évalués à cette aune, Montesquieu, Portalis ou Carbonnier n'auraient rien apporté à la science du droit. Mais c'est précisément en prenant appui sur cette tradition intellectuelle que l'étude du droit peut nous aider à comprendre les bouleversements du monde contemporain.

Ainsi envisagée, l'analyse juridique pose, il est vrai, de sérieux problèmes de méthode. Les liens complexes qui relient texte et contexte ne peuvent être identifiés et compris qu'en s'appuyant sur des travaux susceptibles de nourrir leur étude historique et comparative. La qualité de l'analyse juridique dépend alors de sources puisées dans d'autres champs de compétences. Le juriste risque ainsi de

se trouver à son corps défendant pris au piège des controverses qui parcourent ces autres disciplines.

À cette première série de difficultés méthodologiques, liées à la nécessité de mettre le texte en contexte, s'en ajoute une seconde, interne au droit. Son prodigieux essor quantitatif depuis le début des Temps modernes, encore accéléré dans la période contemporaine, conduit à une spécialisation de plus en plus étroite du travail des juristes, praticiens comme chercheurs. Or, on ne peut aborder les questions de fond, qui affectent l'évolution du droit dans son ensemble, sans devoir sortir du confort d'une branche du droit déterminée. Il faut donc pratiquer une « intradisciplinarité », rendue difficile par la croissance exponentielle des sources juridiques et la division du travail de recherche entre des spécialités de plus en plus étroitement définies.

La division du droit en branches est un produit relativement récent de la dogmatique juridique, puisqu'elle n'a commencé de s'établir qu'au XVI^e siècle avec les juristes humanistes de la Renaissance et les théoriciens du droit de la Réforme. C'est seulement à partir de cette époque que le droit fut conçu comme un ensemble ramifié en branches et sous-branches, distinguées à raison des matières qu'il s'agit de réglementer. Cette façon de penser le droit – qu'on a appelé l'usus modernus – participe d'un mouvement intellectuel plus vaste qui affecte aussi la théologie et la philosophie. Il y a des raisons de penser que la période alors ouverte est en train de se clore et certains indices montrent une résurgence des façons de faire des juristes médiévaux. Pour eux, l'ordre juridique n'était pas composé de compartiments juxtaposés et

les opérations de qualification ne consistaient donc pas à ramener un cas à une matière. Ils pouvaient puiser pour le résoudre dans des principes généraux ou des règles empruntés à des matières différentes.

Cette ramification du droit s'est considérablement accrue depuis un siècle, pour des raisons d'ordre plus pratique (l'inflation des sources) qu'épistémologique. L'importance professionnelle de cette ramification est indéniable, mais sa valeur heuristique est faible et peut-être même de plus en plus faible. Cette faiblesse est particulièrement grande dans le cas du droit social, branche historiquement récente, à cheval sur le droit privé et le droit public, dont le diamètre varie d'un pays à l'autre – souvent au gré de l'organisation judiciaire ou administrative. Une recherche avancée peut donc difficilement ne pas transgresser cette division, mais elle oblige ainsi à s'aventurer sur des terres moins familières pour le chercheur que celles de sa discipline d'origine, avec ici encore une prise de risque non négligeable.

Malgré toutes ces difficultés, l'analyse juridique peut aider à s'orienter dans les multiples crises qui s'étendent avec la globalisation et affectent à des degrés divers tous les continents. Montée des périls écologiques, creusement vertigineux des inégalités, paupérisation et migrations de masse, retour des guerres de religion et des replis identitaires, effondrement du crédit, qu'il soit politique ou financier... Nous sommes loin de l'avenir radieux prophétisé par les chantres de la fin de l'Histoire et de la mondialisation heureuse. Toutes ces crises s'enchevêtrent et se nourrissent les unes les autres comme autant de foyers d'un

même incendie. Elles ont un facteur en commun : le délabrement des institutions, qu'elles soient nationales ou internationales. Les bases institutionnelles sur lesquelles avait été édifié un nouvel ordre mondial à la fin de la Seconde Guerre mondiale sont profondément ébranlées, qu'il s'agisse des États ou des organisations internationales. Dès lors, on cherche un garant susceptible de répondre de l'état de la planète, de la valeur de la monnaie ou de la justice entre les hommes. Dieu et le Marché sont convoqués à cette fin, et souvent les deux en même temps, car le monothéisme et la foi dans le Marché total font bon ménage dans l'esprit des fondamentalistes, de quelque religion qu'ils se réclament. La main invisible du Marché n'est-elle pas la version sécularisée de la divine Providence ?

Que l'on se réfère ainsi à Dieu ou au Marché pour faire face aux crises qui nous assaillent, on est toujours conduit à assujettir le droit et les institutions à des forces échappant à la délibération des hommes. Autrement dit, à abandonner ou à trahir l'idéal d'une cité régie par des lois qu'elle se donne librement à elle-même. Hérité des Grecs, cet idéal repose sur des bases fragiles et a connu bien des vicissitudes au cours de l'histoire. Mis à mal au xxe siècle par les régimes totalitaires et leur normativité scientiste, cet idéal a été solennellement réaffirmé en 1948, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dont le Préambule affirme qu'« il est essentiel que les droits de l'Homme soient protégés par un régime de droit [rule of law] pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ». Cet idéal demeure officiellement le nôtre, et nous commencerons par en retracer dans la

première partie de ce livre les multiples avatars historiques, pour prendre la mesure de la crise profonde qu'il traverse depuis un siècle. Cette mise en perspective est indispensable pour comprendre comment la promesse d'un gouvernement impersonnel qui était déjà la sienne en est venue à prendre aujourd'hui la forme d'une gouvernance par les nombres¹⁷.

Ayant partie liée avec la souveraineté des États, le règne de la loi est entraîné dans leur déclin. Critiqué par ceux qui y voient une figure archaïque et oppressive, l'État se trouve à nouveau relégué au rôle instrumental que lui avaient dévolu les régimes totalitaires. Non plus instrument d'un parti unique incarnant le sens de l'Histoire, mais instrument d'un Marché total engageant tous les individus dans une compétition sans fin et réglant tous les aspects de la vie humaine sur le calcul économique. Dans ce contexte, la loi devient elle-même un objet de calcul, un produit législatif en compétition sur un marché mondial des normes. Cet asservissement de la loi au calcul d'utilité avait été préparé par l'expérience de la planification soviétique. À la faveur des retrouvailles du communisme et du capitalisme – dont le point de départ furent les réformes économiques chinoises engagées par Deng Xiaoping en 1979 –, cet asservissement a pris la forme d'une gouvernance par les nombres qui s'étend à tous les échelons de l'organisation de la société, depuis la relation individuelle de travail jusqu'aux mesures d'ajustement structurel promues au niveau européen ou international.

Le renversement du règne de la loi au profit de la gouvernance par les nombres s'inscrit dans l'histoire longue du rêve de l'harmonie par le calcul, dont le dernier

avatar – la révolution numérique – domine l'imaginaire contemporain. Cet imaginaire cybernétique conduit à penser la normativité non plus en termes de législation mais en termes de programmation. On n'attend plus des hommes qu'ils agissent librement dans le cadre des bornes que la loi leur fixe, mais qu'ils réagissent en temps réel aux multiples signaux qui leur parviennent pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. La façon de penser le travail occupe une place centrale dans ce renversement et c'est pourquoi une large place est faite dans la seconde partie de ce livre aux formes nouvelles que prend aujourd'hui le mot d'ordre de « mobilisation totale », apparu sous sa forme taylorienne lors de la Première Guerre mondiale. La mise en œuvre de ce mot d'ordre montre aussi les impasses auxquelles se heurte toute forme de normativité fondée sur la dénégation de ce qui spécifie l'être humain : sa capacité à penser et à agir avec ses propres idées en tête. Ceci était vrai hier du taylorisme et ne l'est pas moins aujourd'hui de la gouvernance par les nombres. Face au dépérissement de l'État et aux formes nouvelles d'aliénation qu'il engendre, une structure juridique réapparaît, de facture typiquement féodale : celle des réseaux d'allégeance, au sein desquels chacun cherche la protection de plus fort que soi ou le soutien de moins fort que soi.

C'est donc un double mouvement que décrit ce livre. En premier lieu, celui de la quête d'un pouvoir impersonnel, dont le modèle serait une machine à gouverner et qui a abouti à la gouvernance par les nombres. Et en second lieu, celui du retour de l'allégeance personnelle comme réponse aux impasses de cette gouvernance.

CHRONIQUE

Quelques heures dans la vie d'une Trésorerie Principale
 "Si l'Administration était au courant de ce qui se passe
 chez elle..."

Olivia Millioz - Fondation IFRAP

Société civile n°21 - janvier 2003

35 personnes. 35 personnes font officiellement partie du personnel de cette trésorerie principale. Tous fonctionnaires mais pas tous présents au poste, certains sont en RTT, d'autres en vacances d'autres encore en arrêt maladie, on compte en règle générale au maximum une vingtaine de personnes présentes pour une charge de travail qui ne devrait de toute façon en occuper que 10. Alors... Il semble que le jour de notre visite ne déroge pas à la règle. Nous allons passer quelques heures en compagnie du trésorier principal qui dirige cet établissement de 35 personnes. Il ne s'agit pas d'un novice dans le poste, il a plus de trente ans de métier derrière lui ; ce qu'il nous confie n'est pas l'apanage de l'établissement où il travaille aujourd'hui. Il a déjà observé les mêmes comportements dans d'autres établissements.

Dès que l'on passe la porte de la trésorerie, on commence à comprendre : peu d'agents présents, peu d'empressement. Les congés sont nombreux. Il faut en effet ajouter aux 30 jours de congés légaux (6 semaines), les 2 jours de fractionnement, les 13 jours de

récupération en raison de la réduction du temps de travail, mais aussi éventuellement les 2 jours pour enfant malade, d'autres pour déménagement, préparation aux concours, les 3 à 4 jours par an de formation, les ponts, voire même les jours de rattrapage si un jour férié tombe un week-end, etc.

Le passage aux 35 heures a demandé un an et demi de négociation entre la direction de la comptabilité publique qui souhaitait les 35 heures sans création de poste et des syndicats qui n'entendaient en aucun cas revenir sur leurs avantages acquis. Au final, rien n'a été remis en cause.

Quand on entre dans le bureau du trésorier principal, on est surpris par le nombre de lettres en attente qui l'entourent. Des piles et des piles en souffrance s'amoncellent sur tout ce qui peut les contenir : tables, bureaux, mais aussi par terre, partout. En effet, l'une des activités principales d'une trésorerie est le recouvrement. En découle un nombre conséquent de lettres à envoyer. Ces lettres génèrent un travail pas vraiment qualifiant mais nécessaire de pliage,

étiquetage. Or le trésorier principal ne trouve personne pour le faire. Pire, il ne peut exiger de personne de le faire. Les agents répondent qu'ils n'ont pas été embauchés pour cela et il n'a aucun moyen de pression. Il ne les a pas embauchés. Il ne les débauchera pas puisqu'il n'en est pas question dans l'administration, à moins, comme le dit le dicton populaire, d'avoir tué père et mère. Et quel intérêt un agent aurait-il à en faire plus que son voisin ? Même quand il fait bien son travail, il n'y a aucun moyen pour le valoriser.

Autrefois le trésorier principal s'arrangeait. Etaient accordés 1 ou 2 jours de congés supplémentaires. Aujourd'hui il n'y a plus rien. Maintenant rien ne motive l'agent à faire quelque chose que tous considèrent comme en dehors de leur champ d'attributions, même si cela demeure l'une des activités principales de la maison.

A la question posée au trésorier principal "quelle est votre autorité sur votre personnel?". La réponse est "nulle, strictement aucune" et il ajoute en boutade "à part l'autorité que me donne mon grand âge". Plutôt désarmant, surtout quand il vous raconte que les 3000 lettres de recouvrement précédentes, il les a mises sous pli le week-end avec sa femme, alors que toute la semaine la station des agents devant la machine à café ne désemplit pas. Il est même difficile à certains moments de trouver quelqu'un à son bureau. Deux machines sont installées aux deux extrémités des locaux et le grand jeu consiste pour chacun à se

rendre à celle qui est la plus éloignée de son poste de travail.

La notation des agents n'est pas non plus un moyen que le trésorier peut utiliser pour inciter les agents au travail. Il a déjà fait l'expérience de ne pas mettre la note maximale à un agent. Par la force bienveillante des syndicats, ce n'est pas l'agent moins bien noté qui a été inquiété, mais lui, le trésorier, c'est à lui que l'on a demandé des comptes, des justifications à n'en plus finir. Sa politique aujourd'hui : mettre 19 à tout le monde. Pourquoi d'ailleurs passer trop de temps à cette notation puisque la note définitive revient au [Trésorier Payeur Général](#) qui lui, ne connaît pas les agents.

Sur les 35 personnes, hormis le trésorier principal, aucun n'est véritablement comptable. La dernière recrue est un spécialiste en droit du cinéma. Les épreuves du concours pour être agent de recouvrement n'ont rien à voir avec la pratique du métier de comptable. Il est demandé de corriger les fautes dans une dictée, une rédaction, des exercices d'arithmétique simples, le commentaire de tableaux. Aussi vous n'avez aucune personne qui ait une pratique ou des connaissances réelles en comptabilité. "On leur demande de savoir tenir un stylo", confie le trésorier principal.

Il est certains avantages que personne ne penserait à remettre en question. La formation en est un. Dans cette trésorerie, les agents se servent depuis des années de Windows. Pourtant lorsque le matériel informatique a été changé, il y a peu de temps, l'administration a automatiquement proposé à l'ensemble

du personnel des formations... Windows. Tout le monde a dit oui. Après vérification dans leurs dossiers, ils en avaient déjà tous fait au moins deux.

La trésorerie fait office de mini citadelle imprenable. Une caissière se plaint amèrement d'avoir attendu la veille au guichet de la Poste alors que les trois guichetiers du bureau de Poste discutaient ensemble sans se soucier du public qu'ils sont en charge d'accueillir. Ses explications se prolongent avec trois de ses collègues alors que de l'autre côté de la vitre une douzaine de personnes attendent patiemment leur tour. Son supérieur arrive et lui fait remarquer qu'elle fait subir à d'autres ce dont elle se plaint, et la réponse de cette dernière est aussi surprenante que définitive "Oui, mais nous ce n'est pas pareil !". En quoi ? Mystère.

Nous sommes au moment de la pause déjeuner, la fameuse pause méridienne en langage administratif. Tout-à-coup, panne de courant. Un agent passe dans les couloirs en hurlant je n'ai pas pu pointer, je perds du temps". Un autre proteste "Combien de temps cela va-t-il durer ? On ne peut pas faire chauffer le café...". Personne ne se plaint de ne pouvoir travailler. Sur les 20 agents présents, personne n'est à son bureau, pourtant ils sont tous rentrés de leur pause déjeuner et ont pointé comme étant présents au travail. La pause de 45 minutes se transforme tous les midis en pause de deux heures soit une interruption de 12 heures à 14 heures autour d'un café, d'une cigarette, à se raconter les

anecdotes de la journée. Ce ne sont que les plombs qui ont sauté.

Mais s'il n'y avait que cela. Quand cette trésorerie est passée des imprimantes à picots aux imprimantes modernes, et cela ne fait pas très longtemps, ils ont dû mettre à la poubelle un an de fournitures car les commandes venaient d'être passées, des piles de papier de deux mètres de haut ont été jetées. Pour le passage à l'euro, l'informatique de la trésorerie est restée en panne pendant 5 jours. Tout porte à la gabegie et le système fait que les remèdes sont souvent pires que le mal.

[Le trésorier principal de conclure : "Si l'Administration était au courant de ce qui se passe chez elle..."](#)

Il faut dire qu'en France, l'administration fiscale est pléthorique. La direction générale des impôts et le trésor public rassemblent 135.000 agents. Les Etats-Unis n'en comptent que 80.000 pour un pays qui supervise 5 fois plus de contribuables. Nous sommes victimes de notre héritage. Nos monarques n'ont jamais eu confiance en leurs receveurs aussi avaient-ils décidé que le calcul de l'impôt devait relever d'un service différent de ceux qui sont chargés de l'encaissement. Cette distinction a été renforcée par la Révolution et par Napoléon sans qu'aucun de nos ministres n'y puisse changer quelque chose. Ceci malgré des tentatives menées à grand renfort de rapports, en particulier le rapport Lépine en 1999, un rapport accablant pour l'administration fiscale française, supervisé par Jean-Luc Lépine, inspecteur des finances, corps d'élite de

Bercy. Il a certes fait la "une" de la presse décrivant un système à la Courteline, mais qui, trois ans plus tard, est toujours là. La France est de très loin le pays qui a le plus grand nombre d'unités locales du fisc. On en compte 65,5 pour 1 million d'habitants, contre 8 en Allemagne, 8,5 en Grande-Bretagne, 5,2 en Espagne, 1,6 aux Pays-Bas, et 0,1 aux Etats-Unis !

Le réseau des trésoreries est dense, presque aussi dense que celui des bureaux de poste, et beaucoup s'avèrent inutiles. Thierry Bert, chef du service de l'inspection générale des finances, soulignait lors des auditions du rapport d'information sur le recouvrement de l'impôt de l'Assemblée Nationale en 2000, la difficulté à supprimer des postes, notamment en milieu rural.

"Tout ceci est fait simplement pour justifier un certain nombre de chefs de postes. On me rétorque que disant cela, je suis méprisant. Non, je suis pour la transparence. Si l'on veut la transparence sur les salaires, appliquons-la. Je gagne 721.000 francs. Sachez que le percepteur de Saint-Aubin-d'Aubigné gagne 248.000 francs ; que le percepteur de Liffré, encadrant 5 agents reçoit 296.000 francs ; que le percepteur de Châteaugiron qui a 6 agents sous ses ordres, reçoit 363.000 francs et que le chef du centre des impôts de Fougères, qui lui, a 32 agents sous ses ordres et toute la complexité sur le dos, gagne 278.000 francs. (...)

Pourquoi cette situation ? Soyons clairs et nets : parce que le chef de poste, comme le trésorier payeur général, vous le savez depuis le rapport de la Cour des comptes, combine 4 éléments de rémunération :

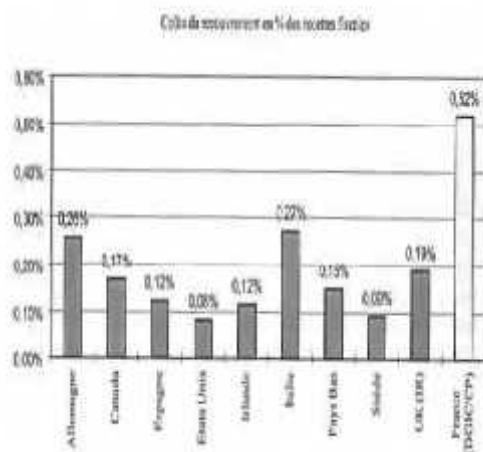
le premier élément provient de son salaire indiciaire ; le deuxième élément provient de la rémunération qu'il touche sur les fonds déposés par les notaires et de la rémunération qu'il touche sur les fonds particuliers qu'il gère, c'est-à-dire les comptes bancaires même si cette dernière ressource est marginale en raison du faible nombre de comptes ; le troisième élément est la partie défiscalisée, c'est-à-dire les frais de gestion, de représentation qui lui sont versés par la Caisse des Dépôts et qui n'étaient pas fiscalisées jusqu'à présent, mais qui le seront puisque le ministre l'a décidé ; à ceci s'ajoute, quand il y a des collectivités locales, des indemnités qui sont versées par les collectivités locales au titre de ce que l'on appelle les "indemnités de conseil". Et puis il y a le logement de fonction.

Tout ceci fait qu'un chef de poste ayant la responsabilité de 2 ou 3 agents peut toucher plus que quelqu'un qui assume la responsabilité de 60 agents dans un centre des impôts ou de 25 agents dans une trésorerie spécialisée au sein du trésor public, en centre-ville ; ces deux grosses structures, spécialisées dans les impôts, ne donnent lieu à aucune indemnité de conseil et a peu de ressources sur l'épargne".

Ce problème est de taille ; l'administration souffre d'un problème de structure qui a une conséquence directe sur son rendement. Thierry Bert souligne un aspect lié à l'excédent de personnel en milieu rural mais le problème est aussi plus global. Le rapport Lépine mentionnait des coûts de personnel qui atteignent 81,2% des dépenses totales de

l'Administration fiscale contre 61,9% en moyenne dans les administrations fiscales étrangères étudiées qui fait que l'Administration fiscale en France a pris du retard en informatique qu'elle comble aujourd'hui, un retard dû à la faiblesse de ses investissements, son budget étant englouti dans la rémunération de son personnel.

Les coûts de gestion donnés par le rapport Lépine classe l'Administration fiscale française dans les moins efficaces. Le coût de gestion des administrations représente en France 1,6% contre 1% pour le Royaume-Uni, le Canada, l'Espagne, l'Irlande et seulement 0,5% aux Etats-Unis et en Suède. Les coûts de recouvrement en pourcentage des recettes fiscales nettes encaissées font, eux aussi, apparaître l'exception française : les coûts de recouvrement représentent 0,52% des recettes fiscales en France, contre 0,27% en Allemagne et en Italie, 0,08% aux Etats-Unis, 0,09% en Suède.



Mais l'exception française ne se situe pas qu'en termes de coût. En terme d'accueil et de prise en compte des préoccupations des contribuables, la France est loin

derrière. Le pays qui a fait certainement le plus d'efforts en matière de standards de qualité est le Royaume-Uni allant même jusqu'à mettre en place la Charte du Contribuable ("taxpayer's charter"), rédigée au début des années 1990. L'évolution du Royaume-Uni se caractérise par le fait que les gouvernements anglais ont souhaité faire de leur administration "un service au contribuable", et cette fonction est prise très au sérieux. Tony Blair affirmait en mars 1998 "je souhaite obtenir une disponibilité des services publics 24 heures par jour, 7 jours par semaine, 52 semaines par an".

Il est certain que ce sont des objectifs difficilement conciliables avec la pause méridienne ou les 35 heures. La mission 2003, qui visait à réformer l'administration suite au rapport Lépine, verra-t-elle le jour d'ici quelques mois ? Francis Mer a déjà abandonné l'idée de mettre en place le système de retenue à la source qui aurait conduit à des simplifications, et à pouvoir mettre à plat le système de recouvrement. Il est à craindre que les comportements ancrés dans cette administration seront long à changer.