

REPERES

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

N° 50 – Juin 2019

SOMMAIRE

FOCUS

- 5ème Congrès Africain de la Profession Comptable ACOA/ Marrakech 19 - 21 juin 2019



-----2

TRESOR PUBLIC

- Dématérialisation de la commande publique : les ultimes ajustements -----6
- La certification des comptes des structures publiques locales :
un atout pour leur financement ?-----8
- La charte éthique dans les marchés publics-----13
- Les 8^{èmes} Etats généraux de la recherche comptable : comptabilité et information extra –
financière-----24

FINANCES PUBLIQUES

- Du « décret GBCP » à Action publique 2022 : cinq ans de modernisation de la gestion budgétaire
et comptable-----28
- L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales-----54
- La facturation électronique en Italie-----67
- Le code de la commande publique est là : à vous de jouer-----73
- Le comité opérationnel départemental anti-fraude : un outil local efficace contre la fraude aux
finances publiques-----76
- Les apports de Pierre Lalumière à la compréhension des Finances publiques
et de ses acteurs-----90

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Compétitivité Fiscale-----103
- La courbe de Laffer Habile storytelling ou vérité scientifique ?-----106
- La DGFIP au service de la détection précoce des entreprises en difficulté-----111
- La fiscalité du patrimoine local-----115
- La taxe sur la Valeur Ajoutée : Est-elle un impôt de croissance ?-----123
- Réforme de la compensation-----126
- Réforme fiscale-----128
- Rétrospective de l'évolution du système fiscal marocain à la veille
des assises fiscales de mai 2019-----131

BANQUE

- Politique monétaire au Maroc : deux décennies de stabilité des prix-----137
- Plateforme de prêt : une alternative au système bancaire pour les TPE ? -----141

NTIC – GRH

- Compétence et performance un couple qui n'est pas de tout repos-----144
- E-Administration : Jacques Toubon met en garde contre
le tout – dématérialisation-----148
- Face au fake news, tous sous l'influence de biais cognitifs !-----150
- Qu'est-ce que le bonheur ?-----153

VEILLE JURIDIQUE

- Le recours consultatif du contribuable devant la Commission nationale de recours fiscal : Un
préalable à la voie judiciaire qui gagnerait à être réformé-----156

CHRONIQUE

- Colbert et le colbertisme par-delà les mythes -----160
- Prix "Nobel" d'économie 2019 : pour l'allègement de la pauvreté globale----- 165

FOCUS

5ème Congrès Africain de la Profession Comptable ACOA Marrakech 19 - 21 juin 2019



Du 19 au 21 juin 2019 s'est tenu au Palais des Congrès à Marrakech, le 5^{ème} Congrès Africain de la Profession Comptable, ACOA. Cette rencontre d'envergure internationale organisée par l'Ordre des Experts-Comptables du Maroc, en collaboration avec la Fédération Panafricaine des Professionnels de la Comptabilité (PAFA) s'articule sur une thématique tant opportune que d'actualité à savoir, « *Pour un secteur public performant en Afrique* ».

Conscients de l'importance de leurs rôles dans la stimulation de la logique de performance et du résultat au sein du secteur public, l'Ordre des Experts-

Comptables du Maroc, riche de ses 640 membres, a décortiqué le secteur public en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

C'est également une preuve tangible de l'engagement effectif des experts-comptables pour asseoir les objectifs de la PAFA, œuvrant ainsi au service de l'intérêt public, mais surtout, de la volonté d'épouser la vision stratégique et l'engagement panafricain du souverain à acquérir une visibilité continentale sans précédent et à déployer une dynamique de coopération Sud-Sud dans laquelle le Maroc se positionne en tant que Hub incontournable.

À propos de la PAFA

La PAFA est une fédération représentant la profession comptable en Afrique. Créée en mai 2011, elle se définit comme une organisation à but non lucratif regroupant 53 Organisations professionnelles comptables (OPA) de 43 pays. Sa mission est d'accélérer et de renforcer la voix et la capacité de la profession comptable à travailler dans l'intérêt public, faciliter le commerce et améliorer les avantages et les services de qualité pour les citoyens de l'Afrique. Le mandat de la PAFA est fondé sur le postulat suivant : lorsque les organisations comptables professionnelles nationales sont fortes, elles ont la capacité de pousser la mise en place de bonnes pratiques de gestion financière, de responsabilisation, de transparence et de bonne gouvernance au sein des entités publiques et privées.

La PAFA croit fortement que sa capacité à développer des compétences institutionnelles permettra l'accélération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté en Afrique. Sa vision est de travailler dans l'intérêt public en dirigeant et en développant la profession comptable en Afrique, et en offrant de la valeur à ses membres.

Il est à souligner que le Maroc est membre de la PAFA et siège au sein de son Conseil d'administration. Rappelons aussi que la PAFA regroupe 53 organisations professionnelles de 43 pays et compte 107 000 professionnels.

En vue de contribuer fortement à cet objectif qu'est la « *performance du secteur public en Afrique* », la profession comptable, tout en associant l'écosystème, s'est focalisée autour de 3 axes majeurs :

1. De fortes institutions publiques soutenant la performance des politiques publiques et la valeur du management public en Afrique ;
2. Reporting intégré, un outil pour gérer les ressources et la performance du secteur public pour le bénéfice des citoyens : Quels impacts, pour quelles performances ;
3. Évaluation de la performance et responsabilité : Quelles performances pour quels impacts ?

Avec 10 plénières et 20 ateliers, les participants ont tenté d'apporter des réponses aux problématiques des pays africains à travers des thématiques au cœur des préoccupations réelles. Dans un premier volet, ont été appréhendés les thèmes suivants :

- Éducation / Santé : Modèles de management public ;
- Gouvernance du secteur public ;
- Rationalisation de l'investissement public ;

- Gestion des performances dans les secteurs de la Justice et des Impôts ;
- Performance des programmes de développement.

Dans la continuité du premier axe, ont été traités les sujets ci-après : Modèles de finance- ment des Infrastructures publiques ; Régionalisation, Déconcentration, Décentralisation et gestion des performances ; Management des collectivités territoriales (Innovation – Contrôle interne – Apports de la gestion comptable, Systèmes de pilotage/budgétisation) ; Réforme des finances publiques en Afrique.

Le deuxième axe a traité des sujets comme La relation entre la performance du secteur public et la croissance économique ; Gestion des services publics : Modèles innovants et leur pertinence pour l'Afrique ; Promotion du capital humain, employabilité et performance ; Efficience et efficacité des politiques fiscales. Le partenariat public-privé n'est pas en reste. Il s'agira à ce niveau de revisiter la feuille de route pour un PPP gagnant.

L'Axe 3 a prévu des échanges sur les systèmes de mesure et d'évaluation des performances du secteur public : Best practice ; La comptabilité en tant que système et/ou de langage de mesure, reddition des comptes, reporting intégré et digitalisation, en tant que moteurs de la performance. Construire un réseau de pipeline et développer une idéologie africaine, tels sont également les leitmotivs des débats au niveau de cet axe.

Aussi, le Congrès a connu la participation d'instituts spécialisés du secteur public et de plusieurs organes de recherche réputés dans le monde (ENA – HEC – Harvard) pour répondre à la question : Quels systèmes de contrôle des performances du secteur public pour un développement durable en Afrique ?

Pour porter les débats de ces différents axes, la plénière d'ouverture s'est penchée

avec des intervenants de référence sur une réflexion globale de « L'Afrique en tant que continent intégré, prospère et en paix, tourné vers l'agenda 2063 de l'union africaine », « du rôle de la démocratie et de l'innovation pour soutenir la performance du secteur public ». Cette réflexion a porté également sur la composante genre, en tant que levier à actionner davantage au service du secteur public.

À propos de l'Ordre des Experts-Comptables du Maroc

Déterminé à porter les objectifs nationaux, depuis sa création en 1993, l'Ordre des Experts-Comptables, en tant que régulateur et partenaire institutionnel des pouvoirs publics accompagne les différents chantiers structurants dont la normalisation comptable, la clarification des règles fiscales, la clarification des règles juridiques et l'amélioration du climat des affaires.

Ainsi l'Ordre des Experts-Comptables est au service de l'économie depuis 25 ans et œuvre pour une profession forte et pérenne. En effet, la profession comptable au Maroc, forte de ses 640 membres se veut à haute valeur ajoutée pour l'économie. Elle est ouverte sur son environnement local et continental. Elle est également regardante quant à la composante genre, essentielle pour le développement socio-économique.

Au niveau de l'échiquier international, la profession est membre de 5 fédérations dont la Fédération Internationale des Comptables (IFAC), la Fédération Panafricaine des Comptables (PAFA), la Fédération des Experts Comptables Francophones (FIDEF), la Fédération des Experts-Comptables Méditerranéens (FCM) et enfin, la Fédération Arabe des Experts Comptables et Auditeurs (AFAA).

Profession comptable : La bonne gestion du secteur dépend de plusieurs éléments clés, selon Noureddine Bensouda¹

Le Trésorier Général du Royaume, Noureddine Bensouda, a indiqué, lors de la 5^e édition du Congrès Africain de la Profession Comptable (ACOA 2019) qui s'est tenue du 19 au 21 juin à Marrakech, que la bonne gestion de la profession comptable au sein du Maroc doit être basée sur six éléments clés.

Bensouda a indiqué que la profession

comptable doit faire face à deux contraintes majeures pour ce qui est de sa gestion. Il s'agit notamment des ressources financières limitées du côté de l'État, ainsi que des attentes importantes du côté des citoyens pour ce qui est de la gestion des services publics.

Le trésorier général du royaume a indiqué que la résolution de ces problématiques dépend de la conciliation entre 6 piliers, notamment l'optimisation du processus de la dépense, la bonne

¹ Source : hespress

exécution des marchés publics, la transformation digitale des procédures administratives, le respect des délais de paiement, la mise en place d'un système d'informations efficace, ainsi la bonne tenue de la comptabilité de l'État.

La gestion des finances publiques doit être respectueuse des délais fixés pour la réalisation des différents objectifs et projets qu'elle couvre, chose qui peut se faire à travers l'adoption et la mise en place d'un système d'information automatisé, dont la mission est de maximiser les gains en termes de coûts et de temps.

Cela a pour objectif d'éviter les dépenses non nécessaires, issues de processus longs, à travers lesquels l'information principale se perd souvent. De plus, celui-ci devrait permettre d'avoir une traçabilité complète pour ce qui est de l'état d'avancement des projets, ainsi de la situation financière actuelle de l'État.

Cela est d'ailleurs visible à travers les réalisations du nouveau système de gestion financière publique du Maroc, qui est basé sur 6 points fondamentaux, notamment la présentation des politiques publiques poursuivies, la déclinaison de ces politiques en programmes, la fixation des objectifs à atteindre par programme et l'élaboration d'indicateurs de suivi de la réalisation de ces objectifs.

Il est aussi basé sur la préparation d'un projet de performance devant

accompagner la loi de finances et la production, en fin d'exercice, d'un rapport de performance pour rendre compte des progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés.

Mise en œuvre d'une plus grande déconcentration budgétaire

Cela dit, la réalisation de ces objectifs dépend grandement de l'engagement des différentes parties prenantes, chose en laquelle Bensouda est confiant.

Dans ce sens, il a indiqué que la tenue d'une comptabilité générale fiable et régulière permet enfin aux gestionnaires de disposer des éléments quantitatifs et qualitatifs leur permettant de renseigner les indicateurs de mesure de la performance qui constituent des instruments de pilotage de l'action de l'État.

De plus, Bensouda a indiqué, qu'afin d'atteindre ces objectifs, il faudra accorder plus de marge de manœuvre aux parties prenantes, étendre le champ d'application de la réforme pour comprendre l'ensemble des acteurs du secteur public et fixer les indicateurs de performance à suivre.

Il faudra aussi se focaliser sur les actions à réaliser au lieu des indicateurs à atteindre, mobiliser les ressources nécessaires afin d'atteindre ces objectifs et mettre en œuvre une plus grande déconcentration budgétaire pour mieux accompagner le processus de régionalisation avancée et permettre la réalisation au plus près du terrain des politiques publiques.

Dématérialisation de la commande publique : les ultimes ajustements

Jean-Marc Joannes, rédacteur en chef

La revue des marchés publics n° 176/aout-septembre 2018

Les trois arrêtés publiés au JO du 4 août répondent surtout à la nécessité de passer sans encombre l'échéance du 1er octobre qui impose la « full démat », en affinant et simplifiant certains points sensibles, notamment la publication des données essentielles, les copies de sauvegarde et documents de consultation et garanties minimales des outils de dématérialisation.

Données essentielles

Le premier arrêté allège la charge pesant sur les acheteurs en diminuant la durée de publication des données essentielles. Elle est réduite à un an si les acheteurs publient ces mêmes données sur le site www.data.gouv.fr. Par ailleurs, l'arrêté exclut du champ de la publication les modifications résultant de l'application d'une clause de variation de prix.

Documents de consultation et copie de sauvegarde

Cet autre arrêté du 27 juillet rappelle un principe de base : l'accès aux documents de la consultation est gratuit, complet, direct et « sans restriction ». Lorsque certains documents de la consultation sont trop volumineux pour être téléchargés depuis le profil d'acheteur, l'acheteur doit indiquer, dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans l'invitation à

confirmer l'intérêt, les moyens électroniques par lesquels ces documents peuvent être obtenus gratuitement.

Ce texte précise également le régime de la copie de sauvegarde. Celle-ci est transmise à l'acheteur sur support papier ou sur support physique électronique, placée dans un pli comportant la mention « copie de sauvegarde ». Elle sera ouverte :

- lorsqu'un programme informatique malveillant est détecté dans les candidatures ou les offres transmises par voie électronique. La trace de cette malveillance est alors conservée. Lorsqu'un programme informatique malveillant est détecté dans la copie de sauvegarde, celle-ci est écartée par l'acheteur ;
- lorsqu'une candidature ou une offre électronique est reçue de façon incomplète, hors délais ou n'a pu être ouverte, sous réserve que la transmission de la candidature ou de l'offre électronique ait commencé avant la clôture de la remise des candidatures ou des offres.

Outils et dispositifs de communication et d'échanges d'information

Le troisième arrêté du 27 juillet fixe les exigences minimales des moyens de communication électroniques à utiliser en vue de la dématérialisation. En préambule, il rappelle qu'ils ne peuvent en aucun cas se révéler discriminatoires ou restreindre l'accès des opérateurs économiques. Ainsi, « ils doivent être communément disponibles et compatibles avec les technologies de l'information et de la communication généralement utilisées, tout en respectant les règles de sécurité et d'intégrité des échanges et en permettant l'identification exacte et fiable des expéditeurs». Les outils de dématérialisation doivent comporter quatre « garanties minimales» :

- l'identité de l'acheteur et de l'opérateur économique doit être déterminée ;
- l'intégrité des données est assurée ;
- l'heure et la date exactes de la réception sont déterminées avec précision ;
- la gestion des droits doit permettre d'établir que lors des différents stades de la procédure de passation du marché, seules les personnes autorisées ont accès aux données. Les violations ou tentatives de violation de ces exigences minimales doivent être détectables. « En fonction des possibilités techniques », précise l'arrêté.

Les moyens de communication électronique doivent donner la possibilité à l'acheteur de récupérer les documents et les données dans un format ouvert aisément réutilisable et exploitable par un traitement automatisé de données. Il doit pouvoir également récupérer les

documents initialement déposés dans un format non ouvert ou non aisément réutilisable.

Le dispositif utilisé doit en tout état de cause permettre de désigner l'expéditeur, garantir l'identité du destinataire et établir si le document lui a été remis.

À noter que l'utilisation de pseudonymes dans les échanges par voie électronique n'est pas autorisée dans le cadre des marchés publics.

La certification des comptes des structures publiques locales : un atout pour leur financement ?

François Lhote Attaché d'administration au Centre Hospitalier de Saumur

Revue Française de Comptabilité n° 530/ Avril 2019

Contexte

La loi organique relative aux lois de finances de 2001 a inauguré en France, avec la certification des comptes de l'État, le mouvement d'extension de l'audit légal des comptes à la sphère publique qui fait partie des principes du New Public Management.

Si la Cour des comptes s'est vue confier la certification des comptes de l'État à partir de l'exercice 2006, il revient aux commissaires aux comptes d'auditer ceux des universités et des principaux établissements publics de santé, intégrés ultérieurement au périmètre des personnes publiques certifiées.

L'expérimentation introduite par la loi « NOTRe » pourrait, si elle aboutit à la généralisation du dispositif, marquer une percée significative de l'audit légal des comptes publics. En effet, si les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics ont valeur constitutionnelle depuis 2008, peu de structures publiques françaises par rapport au potentiel existant font à ce jour certifier leurs comptes.

Les financeurs, demandeurs théoriques d'audit externe

L'audit externe des comptes est un moyen de supervision du gérant de la structure auditée par ses autres parties prenantes. L'audit offre une garantie raisonnable que les données financières, qui contribuent à l'évaluation de la gestion de la structure, sont exemptes d'erreurs accidentelles et frauduleuses. Les organismes de financement sont demandeurs d'audit à ce titre, comme en attestent les covenants prévoyant la transmission des comptes certifiés, fréquemment intégrés aux contrats de prêt.

En France, ce principe explique la mise en place de différentes institutions de contrôle des comptes publics dont la Cour des comptes (1807) puis les Chambres régionales des comptes (1982).

Il a également justifié la création du commissariat aux comptes à la fin du XIXème siècle, envisagé comme un moyen de supervision au bénéfice des actionnaires.

Il contribue enfin à expliquer l'extension de la certification des comptes à la sphère publique, comme l'illustre l'extrait suivant du rapport « Larcher » de 2008, dont les conclusions ont été reprises pour la certification des comptes des hôpitaux publics :

« Les principes de responsabilisation accrue des gestionnaires et les mesures de simplification doivent avoir pour corollaire une exigence accrue en matière de sincérité des comptes. [. . .] Ce sont ces préoccupations qui ont conduit au principe de certification des comptes, pour l'État puis, plus récemment, pour les universités. La mise en place d'une certification des comptes pour les hôpitaux publics apparaît comme une nécessité dans ce cadre [...] ».

L'audit des comptes améliore par ailleurs l'information sur la structure auditée. Les bénéfices attendus pour les financeurs sont notamment la réduction des risques, l'amélioration des décisions prises, la réalisation de gains de transaction ou l'optimisation des allocations aux investissements. De nombreux travaux de recherche ont été consacrés au lien entre audit externe et financement, associé à cette qualité informationnelle.

Des études internationales empiriques aux résultats équivoques

Deux séries d'études ont été réalisées pour valider l'hypothèse informationnelle: des travaux reposant sur la soumission de données fictives à des responsables de crédit, et des travaux statistiques sur la relation entre la publication des rapports d'audit et les évolutions observées sur les marchés financiers. Les résultats obtenus ne confirment pas systématiquement l'apport informationnel de l'audit externe du point de vue des financeurs.

Ces études nous enseignent ainsi que :

- l'audit externe des comptes n'a d'impact sur le financement que lorsque

les financeurs bénéficient de peu d'informations sur les structures auditées ;

- l'impact de l'audit externe des comptes sur le financement est asymétrique : l'impact négatif d'un audit aux conclusions défavorables est plus marqué que l'impact positif d'un audit aux conclusions favorables ;

- les financeurs portent un intérêt aux informations relatives aux dispositifs de contrôle interne des structures financées ;

- les financeurs valorisent le recours à des auditeurs issus de cabinets renommés et de taille importante, qu'ils considèrent comme un signal de qualité de l'audit

La littérature académique étant, en grande majorité, consacrée à l'audit externe des comptes des entreprises anglo-saxonnes, il apparaît intéressant d'éprouver ces enseignements dans le contexte de la sphère publique française,

L'enquête réalisée dans le secteur public local français

Constats

Le financement externe des investissements du secteur public local, devenu majeur depuis le début du siècle 4, présente trois caractéristiques :

- il est essentiellement basé sur des emprunts, les différentes modalités alternatives de financement ouvertes aux structures publiques (émissions obligataires, crédit-bail, partenariats public-privé...) restant marginales : en 2015, 90 % du montant des financements de long terme des collectivités et 80 % de

celui des établissements de santé provenaient d'emprunts ;

- deux catégories de prêteurs à long terme y coexistent: des prêteurs dits « alternatifs » fournissant environ un tiers du montant prêté, essentiellement des structures publiques telles que la Caisse des Dépôts et Consignations, et des organismes bancaires à l'origine des deux tiers restants ;

- sur le marché du prêt commercial de long terme au secteur public, le principal acteur est une société publique, la Banque Postale, qui est à l'origine de plus du tiers du montant des nouveaux prêts accordés; cette part de marché est proche de celle qu'avait Dexia - Crédit Local de France en 2008, avant que son démantèlement n'entraîne une contraction du crédit au secteur public local.

Des bénéfices reconnus, mais un impact limité et asymétrique sur la décision de financement

Les financeurs du secteur public local ont été interrogés sur leur perception de la démarche de certification; la majorité de ceux qui ont participé à l'enquête jugent la démarche vertueuse, notamment sur le thème du contrôle interne.

Ils devaient par ailleurs évaluer l'impact « toutes choses égales par ailleurs » de différentes issues de la certification des comptes sur la décision de financement et les conditions associées, par rapport à une situation de référence dans laquelle la structure demandeuse ne fait pas certifier ses comptes. Il en ressort que la certification n'a d'impact majoritairement

reconnu sur la décision de financement qu'à condition que son issue soit défavorable pour la structure auditée :

- une certification des comptes sans réserve, pour une structure qui aurait essuyé un refus de financement sans certification de ses comptes, n'a pas un impact suffisant pour remettre en cause la décision de (non) financement;

- une certification des comptes sans réserve, pour une structure qui aurait obtenu un financement sans certification de ses comptes, n'a pas un impact positif significatif sur les conditions de financement;

- une certification avec réserve, pour une structure qui aurait obtenu un financement sans certification de ses comptes, n'a pas d'impact sur la décision de financement, mais est susceptible de dégrader les conditions de financement si elle met en évidence une faiblesse dans le dispositif de contrôle interne;

- un refus de certification, pour une structure qui aurait obtenu un financement sans certification de ses comptes, est susceptible d'entraîner un refus de financement.

Une démarche éloignée des enjeux centraux du financement du secteur public local

Les acteurs du prêt de long terme ont en dernier lieu été interrogés sur les facteurs influençant leur participation au financement des structures publiques locales, et sur les éléments jugés les plus importants pour prendre une décision sur leur financement.

L'analyse croisée des réponses obtenues semble confirmer un impact limité de la certification des comptes sur le financement dans le contexte particulier du secteur public local :

- la qualité des informations financières disponibles sur les organismes publics locaux, sur laquelle la certification des comptes a un impact reconnu, ne semble pas mise en cause par les financeurs ;

- les financeurs reconnaissent déjà les bénéfices de l'audit des comptes publics locaux par les magistrats des Chambres régionales des comptes qui, contrairement aux certificateurs, portent une appréciation sur la qualité de la gestion;

- les financeurs semblent relativement indifférents à la séparation de l'ordonnateur et du comptable, caractéristique de base du système de comptabilité publique depuis le XIXème siècle, pourtant appréciée par les commissaires aux comptes en tant que mécanisme de contrôle interne;

- le bilan, qui est l'élément le plus concerné par la préparation à la certification des comptes pour les structures publiques 6, est jugé moins important pour la décision de financement que des éléments sur lesquels la certification des comptes n'a pas d'impact direct tels que les projections associées au projet à financer ou l'évaluation du projet par les organismes de tutelle,

Les réponses confirment par ailleurs les enjeux centraux du financement public local, dans lesquels la certification des

comptes ne semble pas jouer de rôle particulier,

Quel certificateur pour les comptes publics locaux ?

A titre accessoire, les financeurs du secteur public local ont été interrogés sur leurs préférences concernant le type d'auditeur des comptes publics locaux, Les structures publiques dont la certification des comptes ne relève pas de la Cour des comptes ont confié de façon massive l'audit de leurs comptes à des cabinets d'audit « majeurs ». La taille des premières structures auditées, le recours à des appels d'offres nationaux groupés 7 et la nécessité de former des équipes aux spécificités de la sphère publique peuvent expliquer la position dominante des plus grands cabinets d'audit sur ce marché naissant

Du point de vue des financeurs interrogés, la renommée et la taille de l'auditeur sont effectivement valorisés: 80 % indiquent privilégier un cabinet de grande taille à un cabinet moins renommé.

L'enquête met cependant en évidence un aspect singulier de la certification des comptes des structures publiques locales: 82 % des acteurs issus d'établissements de prêt publics indiquent préférer une certification des comptes par une Chambre régionale des comptes à une certification par un cabinet d'audit, opinion que partagent 50 % des acteurs issus de banques commerciales privées.

Bien que le nombre réduit de réponses limite la portée des résultats de notre enquête, ceux-ci rejoignent les conclusions d'autres travaux de recherche et ne démontrent pas d'impact positif

marqué de la certification des comptes publics locaux sur le financement par emprunt à long terme. La certification des comptes publics a été pensée principalement comme un moyen de contrôle des gestionnaires publics. Il s'agit d'une démarche vertueuse mais qui a un coût, et vient s'ajouter à différents mécanismes préexistants propres à la sphère publique.

La cohérence entre les règles de la comptabilité publique, le contrôle exercé par les juridictions financières et la certification des comptes nous semble donc devoir être interrogée, tant pour les structures déjà certifiées que pour celles qui pourraient l'être à l'avenir.

La charte éthique dans les marchés publics

Véronique COQ, maître de conférences en droit public, université Paris 13 - Sorbonne Paris Contrats et Marchés publics - n° 4/avril 2019

1 - Depuis les années 2010, les acheteurs publics se dotent d'une « charte éthique » appelée également, selon les cas, « charte déontologique » ou « guide pratique de déontologie de l'achat public ». Globalement, le contenu de ces chartes renvoie à plusieurs éléments hétérogènes.

2 - D'abord, elles mettent en avant des préoccupations dites « éthiques » comme le développement durable, la prise en compte des clauses sociales ou encore l'aide des PME dans l'accès aux marchés publics. Elles se réfèrent également au respect des grandes règles générales de la commande publique c'est-à-dire au principe de liberté d'accès à la commande publique, à l'égalité de traitement des candidats ou à la transparence des procédures. Ces différents principes trouvent leurs sources dans des textes juridiques qui ont soit une valeur légale soit une valeur constitutionnelle. Enfin, ces chartes comportent divers éléments relatifs aux droits et obligations des fonctionnaires. L'idée est de mettre l'accent sur l'intégrité des agents publics et leurs diverses obligations relatives à la discrétion et au secret professionnel.

3 - Ces chartes sont donc fortement marquées par leur dimension

déontologique car elles expliquent aux donneurs d'ordres ainsi qu'à l'ensemble des agents publics responsables de l'achat quels comportements adopter. Si on s'en tient à la sphère publique, l'exigence déontologique reste ancienne même si depuis un certain nombre d'années, le « besoin déontologique a été relégué au second plan », en témoigne par exemple la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative au statut des fonctionnaires. En effet, depuis 1946, une logique plus participative concourt à les libérer d'un modèle gouverné par les principes d'autorité et de domination; logique qui se prolongera avec le statut de 1983. Plusieurs facteurs expliquent néanmoins le retour de l'exigence de déontologie comme la multiplication des hypothèses de conflits d'intérêts, la porosité entre la haute fonction publique et le secteur privé et la médiatisation de la vie publique. Ces facteurs expliquent l'adoption de chartes déontologiques dans de nombreux domaines de la vie publique avant même l'adoption de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ces chartes reflètent donc l'importance du débat public sur la question éthique qui prend une place majeure depuis les années 2010. C'est ce qui ressort d'un

rapport rendu au président de la République par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique instituée par un décret du 10 septembre 2016.

4 - Cette logique, qui innervait l'ensemble de la vie publique, se répercute inéluctablement dans le secteur de l'achat public qui fait face, lui aussi, à une défiance citoyenne ⁷. C'est dans ce contexte qu'émergent les « chartes éthiques » dans les marchés publics. Elles se développent de manière croissante depuis les années 2014 - 2016 dans un contexte de réformes majeures en droit des marchés publics. Néanmoins, ce phénomène reste surprenant dans la mesure où ces chartes ne s'imposent pas par des textes juridiques. Tous les acheteurs ne se sont d'ailleurs pas dotés de chartes éthiques même si elles sont adoptées par de nombreuses collectivités et structures publiques.

5 - La charte éthique pose donc question. Quel est exactement son contenu et quelles sont les valeurs qu'elle s'engage à promouvoir ? Quels sont ensuite les enjeux juridiques qui résultent de son adoption ? Face à ces difficultés, nous examinerons la promesse éthique de la charte en nous interrogeant sur ses enjeux juridiques mais aussi sur ses risques pour l'éthique juridique elle-même.

1. La promesse éthique

6 - Quelle est cette promesse ? Les chartes éthiques visent plusieurs objectifs : lutter contre les conflits d'intérêts en mettant l'accent sur l'intégrité de l'agent en charge de l'achat public (A), promouvoir

différents principes tels que le développement durable, la dimension sociale ou encore l'aide aux PME dans l'accès à la commande publique.

A. - L'intégrité de l'agent en charge de l'achat public

7 - L'intégrité de l'acheteur public est une composante majeure de l'éthique publique. Elle innervait le droit des marchés passés par les acheteurs depuis l'ancien régime même si c'est au cours du XIX^e siècle que les premiers textes fondateurs ⁹ ont été posés dans un contexte de développement de la transparence financière, mais aussi de défiance citoyenne à la suite de plusieurs scandales. Depuis, l'encadrement normatif de la passation des marchés poursuit constamment cet objectif. C'est le cas notamment du premier Code des marchés publics de 1964, de nature réglementaire, ou encore plus récemment de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016. D'autres textes législatifs renforcent cet objectif « éthique » : la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures et plus récemment celle du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite loi « Sapin ».

8 - Dans les chartes éthiques, l'intégrité de l'agent en charge de l'achat est prise en compte au cours de plusieurs étapes successives. Dans l'ensemble, elles rappellent d'abord les grands principes qui régissent la commande publique : la

liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Ensuite, elles font référence à des articles spécifiques issus du statut général des fonctionnaires renforcés par la législation de 2016. Le plus souvent, il s'agit des articles 25 à 26. L'idée est de rappeler les grands principes déontologiques : par exemple celui selon lequel « le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité" (L. n° 2076-7697, 9 déc. 2076, art. 25), celui selon lequel « le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver" (L. n° 2076-7697, 9 déc. 2076, art. 25 bis), celui selon lequel « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées" (L. n° 2076- 7697, 9 déc. 2076, art. 25 septies) ou encore les principes relatifs au secret et à la discrétion professionnels (L. n° 2076-7697, 9 déc. 2076, art. 26). Après avoir exposé ces différentes règles qui doivent conduire à la responsabilisation de l'agent et à son intégrité, les chartes énoncent, au-delà des textes juridiques existants, les valeurs éthiques générales qui s'imposent à la collectivité publique acheteuse. Par exemple, les chartes peuvent préciser que « les agents se doivent de faire preuve d'intégrité, d'honnêteté et d'impartialité en faisant primer l'intérêt général sur l'intérêt personnel en toute circonstance, afin d'éviter toute forme de favoritisme" . Enfin, les chartes exposent les sanctions encourues et les risques en cas de déviance. Les sanctions pénales d'abord

avec une définition de chaque type de délits (concussion, corruption passive et trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, octroi d'avantages injustifiés ou favoritisme) et la peine encourue. Les indicateurs de risque ensuite. En cas de déviance par rapport aux normes fixées, l'agent encourt différents risques au stade de la définition du besoin (saucissonnage du besoin, falsification des besoins par surestimation ou sous-estimation), au cours de la consultation et pendant l'exécution du marché.

9 - De ce point de vue, les chartes présentent bien une dimension déontologique. Leurs principales fonctions, en effet, est d'exposer avec clarté la norme en vigueur en prenant en compte la situation locale spécifique de chaque organisme acheteur. De cette manière, la norme est plus proche de l'agent et adaptée à son environnement. Elle recevra comme s'imposant directement à lui. Les chartes ont donc une visée pédagogique en structurant les comportements à adopter pour éviter les conflits d'intérêts. Par exemple, les chartes expliquent concrètement quelle attitude adopter avec les fournisseurs lors de la rencontre (le lieu de l'entretien, les sujets à aborder, le temps de la visite, les éventuels frais de déplacement si l'agent participe à une visite en dehors du territoire local) ou lors de la phase de consultation (quel cadeau accepter ou refuser: l'agent s'abstiendra par exemple « d'accepter tout repas d'affaires de la part des candidats» ou refusera « tout autre type d'invitations dans les salons, séminaires ou manifestations sportives ») . Ce faisant, la charte éthique comporte

bien une dimension déontologique au sens de la déontologie professionnelle mais elle va plus loin en recourant à des outils de compliance. Si cet outil comporte une dimension déontologique, il la dépasse en suscitant l'adhésion à la norme par un système de valeurs morales qui s'imposent à l'agent ; ce sont les valeurs de l'organisme acheteur.

10-Par ces différents outils de normalisation (rappel de la règle, individualisation de la règle, sanction de la règle, rappel des valeurs générales de la collectivité), les chartes posent un cadre visant à encadrer le comportement de l'agent afin de lutter contre la fraude et la corruption en intégrant un système de valeur. Ces outils permettent d'évaluer de l'extérieur son comportement mais aussi de l'intérieur (par les valeurs dites éthiques justement) pour l'aider à se conformer à la règle. Cette référence à l'éthique se fait donc « dans une perspective d'échec de la capacité autorégulatoire de l'acteur dans son jugement et l'intégrité duquel on avait placé la confiance ». L'approche éthique consiste à développer des stratégies pour préserver le lien de confiance envers l'organisation. L'éthique publique ou organisationnelle a alors une visée « utilitaire » : elle intéresse les gestionnaires publics démontrant qu'ils peuvent offrir « une plus-value sociale tangible en matière de conduite de régulation ». De ce point de vue, l'éthique est envisagée comme un ensemble de valeurs partagées par la collectivité comme l'intégrité qui est un « pilier majeur de la bonne gouvernance, la condition pour que toutes les autres activités de l'administration soient non

seulement légitimes mais encore efficaces. L'intégrité s'impose donc à l'agent. Elle est le reflet d'une profonde convergence avec le sens et l'esprit du droit des marchés publics ; c'est-à-dire un droit qui est né en réaction à la fraude et à la corruption en vue de moraliser la vie publique. L'Agence française anticorruption a mis en ligne, le 2 octobre 2018, sa charte d'appui destinée aux acteurs économiques. Parmi ces recommandations, elle préconise l'adoption de codes de conduite assortis d'autres instruments éthiques. Bien avant ces préconisations, les grandes entreprises ainsi que les PME ont déjà adopté des chartes éthiques en vue d'éviter les conflits d'intérêts et prévenir la corruption. Les entreprises, comme les personnes publiques sont donc confrontées à cette problématique majeure. Cela explique que d'elles-mêmes, certaines collectivités ont déjà adopté, dès les années 2010 des chartes éthiques. Ces chartes sont parfois élaborées avec les grandes entreprises en adoptant les standards internationaux en matière de lutte contre la corruption.

11 - Néanmoins, si l'intégrité prend une place significative dans ces chartes, celles-ci véhiculent encore d'autres valeurs dont l'agent responsable de l'achat pourra tenir compte : les valeurs sociales et environnementales.

B. Les valeurs sociales et environnementales

12 - Au-delà de la question de l'intégrité, les chartes mettent en avant d'autres préoccupations « éthiques » telles que les clauses sociales, la préservation de l'environnement et de la biodiversité et les

aides à l'accès des PME à la commande publique.

13 - S'agissant des PME d'abord, le problème de leur accès à la commande publique est ancien. Depuis plus d'une dizaine d'années, de nombreuses réformes juridiques mettent en lumière la volonté de les aider à accéder à la commande publique. Dès 2006, en effet, le Code des marchés publics intègre des mesures favorables à celles-ci comme l'allotissement ou la suppression de l'obligation de fournir des références similaires au marché proposé. L'aide aux PME a été renforcée à partir de 2008 en raison du contexte économique « anémique ». Les marchés privés ayant subis les conséquences de la crise, les entreprises ont alors privilégié l'achat public qui se caractérise par sa constance du fait de la nécessité de satisfaire la continuité des services de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La commande publique a donc été un outil d' « interventionnisme économique » 20 par la simplification des procédures de passation et par diverses mesures incitant à la contractualisation. Finalement, la question de l'accès des PME à la commande publique rejoint les préoccupations de politiques publiques relatives à l'emploi; les PME présentant une forte densité de main-d'œuvre. De nombreuses réformes et évolutions jurisprudentielles ont donc contribué à favoriser leur accès à la commande publique par le renforcement du principe de l'allotissement, les différents critères de sélection des offres 22 ou encore par la clause d'interprétariat . Logiquement, les chartes éthiques des

acheteurs publics intègrent cette problématique. C'est le cas par exemple de la Charte « Relations Fournisseurs Responsables » signée par de grands acheteurs publics français tels que l'UGAP ou la Région Ile-de-France. Dès son préambule (§ II), l'idée est de poser un engagement afin de « mettre en place une démarche de progrès vis-à-vis de leurs fournisseurs et sur les petites et moyennes entreprises (TPE-PME) », Cet engagement se prolonge dans le corps de la Charte qui vise à « aider les PME à utiliser de façon optimale les dispositifs existants » concernant la collaboration entre grands donneurs d'ordres et fournisseurs stratégiques ou encore à « réduire les risques de dépendances réciproques entre donneurs d'ordres et fournisseurs ». Cet objectif est présent dans la plupart des chartes des acheteurs publics.

14 - Figurent encore dans les chartes éthiques, les clauses sociales ou environnementales. Ces objectifs trouvent déjà leur origine dans les textes de droit positif. Ils peuvent être pris en compte dans la définition du besoin 25 de l'acheteur, dans les critères de sélection des offres Lh ou dans les conditions d'exécution du marché. La notion du cycle de vie d'un produit apparue dans la directive 2014/ 24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et transposée à l'article 63 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics permet également de prendre en compte, de manière complète dans les critères d'acquisition, les coûts supportés par la personne publique. Ainsi, globalement, l'ensemble des chartes

adoptées prennent en compte ces valeurs avec une importance toute particulière accordée au développement durable 27. Par exemple, la charte « Relations Fournisseurs Responsables », charte la plus importante de la commande publique en raison de ses signataires, évoque la problématique environnementale d'une manière large et globale: « Le grand client doit anticiper les enjeux du développement durable et, notamment, les impacts environnementaux de sa politique d'achat, de ses sources d'approvisionnement et de son cahier des charges produits-services afin de se préparer à une vraisemblable augmentation des obligations réglementaires en la matière, aux hausses des combustibles fossiles ou à la taxation vraisemblable des émissions: recyclage en fin de vie, traitement des déchets, pollution consommation d'énergie, bilan Carbone », Au final, si la préoccupation environnementale est clairement prise en compte dans les objectifs majeurs de ces chartes, celles-ci ne précisent pas comment les atteindre concrètement. Il en est de même pour la dimension sociale sauf lorsque cet aspect devient un enjeu de la politique publique de la collectivité. C'est le cas par exemple de la charte déontologique adoptée par le Département de Seine-Saint-Denis qui vise à lutter précisément contre les discriminations.

15 - Ainsi, dans l'achat public, les chartes mettent en lumière des préoccupations morales qui s'inscrivent dans la lignée de certains textes juridiques existants mais qui les transcendent. Ces valeurs renvoient d'abord à l'intégrité de l'agent.

Cette donnée est majeure car il est question de justifier au destinataire de la charte (agent ou citoyen-contribuable) le bon usage des deniers publics. Les chartes mettent également en avant la prise en compte du développement durable, la dimension sociale ou encore les préoccupations pour l'accès des PME à la commande publique. Elles sont ainsi le reflet de revendications citoyennes permettant aux élus d'utiliser les marchés comme un levier d'action en termes de politiques publiques (les autorités publiques européennes dépensent environ 15 % de leur PIS en marchés publics). Néanmoins, malgré les promesses, quels sont les risques de ces chartes? Quels sont les enjeux juridiques qui se cachent? Ceux-ci n'entrent-ils pas en contradiction avec les revendications éthiques présentées?

2. le risque éthique

16 - Les chartes éthiques, on l'a vu, renvoient à des normes préexistantes mais elles mettent également en place des outils d'organisation institutionnelle qui posent question du point de vue de l'éthique. Il s'agira de mettre en lumière les moyens par lesquels ces chartes font œuvre normative et de s'interroger sur l'éthique même des procédés utilisés (A). Au-delà des moyens, la question des résultats s'impose. Les promesses éthiques renvoient-elles à un réel changement « éthique » ? En réalité, la réponse varie en fonction de la définition de l'éthique choisie dans les chartes mais globalement, sur de nombreuses valeurs, les pratiques trahissent leurs velléités en raison de l'inadéquation avec la norme

prescrite et affichée (8). Le risque éthique se pose encore au regard des valeurs et des fins du droit des marchés publics. Les chartes sont en effet en décalage avec les valeurs fondamentales qui gouvernent l'esprit de cette matière. Que signifie ce décalage à l'égard du citoyen-contribuable (C) ?

A. - L'éthique des moyens

17 - Par quels moyens les chartes permettent-elles de faire en sorte que la personne participant au processus d'achat se conforme aux normes édictées? Ces chartes ne s'imposent pas par les textes de droit positif en vigueur et sont adoptées spontanément par un nombre croissant d'acheteurs publics. Elles mettent en évidence certains principes et certaines règles qui caractérisent « l'éthique » de l'organisme acheteur; règles qu'il convient de faire respecter par des outils de compliance. Plus précisément, ces chartes visent à ce que le comportement de l'agent en charge de l'achat public se conforme aux règles éthiques. La charte est alors un outil opérationnel, un outil d'organisation institutionnelle qui permet d'appliquer des normes de conduite au sein d'une structure en plusieurs étapes: rappel de la règle, individualisation de la règle, sanction de la règle, rappel des valeurs morales de la collectivité.

18 - Plus précisément, la charte permet de toucher le comportement de l'agent en s'adressant directement à lui de deux manières différentes. D'abord, la charte permet de s'adapter aux structures particulières d'acheteurs à différents niveaux (communal, départemental,

régional, national). Les normes ne vont s'appliquer que dans la structure d'achat de sorte que l'agent se situe au plus près de l'auteur de la norme. Ensuite, la charte s'adapte particulièrement aux individus de ces structures et rappelle les règles éthiques concrètes pour l'ensemble des agents. En effet, la charte n'édicte pas seulement les normes et les valeurs professionnelles à observer, elle met en œuvre tout un processus organisationnel concret permettant de susciter son adhésion et de l'obliger à conformer son comportement à la norme éthique. De quelle manière? Outre le rappel clair et précis des règles éthiques à observer, la charte s'impose par les valeurs véhiculées dans la collectivité et dans l'attitude des responsables qui tendent à faire de la norme éthique une valeur en soi et de conformité affirmée. La conformité du comportement de l'agent résulte donc avant tout de son adhésion à la norme; adhésion qui est le fruit d'une longue pédagogie. Par exemple, dans la charte de la commune de Dunkerque, après le rappel des règles éthiques à respecter au niveau local, la charte dicte concrètement aux agents communaux quels doivent être leurs comportements face aux fournisseurs. Toutes les phases de la rencontre sont abordées. Par exemple, s'agissant de la rencontre avec les fournisseurs, « si les rencontres ont lieu dans les locaux de la ville, il convient de privilégier l'utilisation de salles de réunion afin de limiter l'accès à des informations que les fournisseurs n'ont pas à connaître ». Plus, loin, il est précisé que « l'entretien doit se tenir de préférence en présence de deux agents de la ville, un compte

rendu des différents sujets abordés doit être rédigé ». Après la rencontre avec les fournisseurs, c'est la question des invitations et des cadeaux qui est abordée: « seuls des cadeaux d'usage (type objets promotionnels à caractère publicitaire, stylo de faible couleur, cadeaux partageables comme des chocolats de Noël peuvent être acceptés en toute transparence) ». On voit donc bien la visée pratique et pédagogique de la charte qui devient un outil de formalisation et de structuration.

19 - Mais plus encore, les chartes, dépourvues en elles-mêmes de valeur normative au sens juridique, présentent les apparences d'une norme juridique. La formulation des obligations s'apparente à la syntaxe des normes juridiques et plus précisément au fameux système conditionnel de Motulsky composé d'un antécédent et d'un conséquent unis par une conjonction conditionnelle: « si ... alors ... », Par exemple, dans la charte de la ville de Dunkerque, il est précisé que « si l'agent participe à une visite en dehors du territoire local, le déplacement devra faire l'objet d'un ordre de mission signé par le supérieur hiérarchique concerné ». La formulation de la norme laisse donc penser à l'agent qu'il n'a pas le choix du comportement à adopter. Ce sont des « obligations » qui s'imposent à lui, en dehors du champ légal et réglementaire alors même que ces chartes peuvent difficilement faire l'objet de recours devant les juridictions administratives ; les normes édictées n'étant pas de réelles règles de droit.

20 - Ces outils normatifs posent donc question. Comment justifier que l'agent conforme son comportement à une norme éthique? L'éthique relève, à l'instar de la morale, de la sphère individuelle. S. Goyard-Fabre met d'ailleurs en avant les similitudes entre l'éthique et la morale. Malgré des racines étymologiques divergentes, les « deux mots ne diffèrent pas sémantiquement ». En ce sens, l'éthique renvoie d'abord à des pratiques ayant pour fin la vie bonne et heureuse. Elle « varie selon les époques et les communautés mais elle est proche des déterminations du comportement de la subjectivité vivante des individus ». Cette vision de l'éthique est parfaitement assumée dans les chartes. Par exemple, le guide de déontologie de l'achat public du Conseil général du Bas-Rhin définit l'éthique comme ce qui « recouvre l'ensemble des principes moraux concernant tant la vie personnelle que la vie professionnelle » (p. 7). Plus loin, il est précisé que l'éthique englobe nécessairement la déontologie sans pour autant se limiter aux règles touchant l'environnement professionnel. Autrement dit, la charte éthique dépasse bien la sphère professionnelle en s'immisçant dans la vie individuelle et personnelle de l'agent. Et c'est là que la charte éthique, sous couvert de déontologie, s'immisce dans la conscience morale de l'agent public afin que celui-ci adhère et se conforme bien à la norme prescrite (compliance). Cette immixtion dans sa sphère personnelle, qui touche ses croyances propres, ne s'oppose-t-elle pas aux grands principes protecteurs du droit des fonctionnaires et plus largement des

droits de l'homme: les libertés d'opinion et de conscience ; principes de valeur constitutionnelle?

21 - Enfin, les mécanismes qui visent à la conformité du comportement de l'agent avec les règles éthiques renvoient, on l'a vu, à des outils de compliance. Or, la compliance est née aux États-Unis dans les secteurs de la finance à la fin des années 1920. Elle s'est développée en Europe et progressivement en France dans les années 80 dans le secteur boursier comme un instrument d'organisation institutionnelle. Cette pratique s'est répandue dans les grandes entreprises mais aussi dans les PME qui adoptent largement des chartes éthiques. Véritable outil destiné au monde de la finance puis des entreprises privées, la compliance pose question dans le « secteur public » qui trouve son unité et son sens dans l'intérêt général. Certes, plusieurs facteurs convergents expliquent cette tendance 33 mais l'application de ce mécanisme dans les marchés publics mérite réflexion; d'autant que son utilisation dans les sphères financières depuis les années 1920 n'a pas permis d'endiguer les crises qui s'aggravent encore aujourd'hui. D'où une interrogation légitime sur les résultats. Au-delà des moyens employés, les chartes éthiques sont-elles au moins efficaces ?

B. - L'éthique des résultats

22 - S'agissant des clauses sociales et environnementales, l'Observatoire économique de la commande publique a publié, en mars 2018, les données de référence concernant le recensement économique des marchés publics pour la

synthèse2014-2016

(www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches-publics/oecp/recensement_chiffres-OECP-cp-2014-2016.pdf). Il relève, entre 2009 et 2016, une lente mais certaine progression de ces clauses. Par exemple, en 2009, les clauses sociales ne semblent représenter que moins de 3 % des marchés passés en France. Ce chiffre augmente progressivement jusqu'à 10 % en 2016. Parallèlement, moins de 3 % des marchés publics contenaient une clause environnementale en 2009. En 2016, la progression va jusqu'à environ 12 %. Ces résultats traduisent la prise en compte croissante, par les acheteurs publics, des préoccupations sociales et environnementales. Cette préoccupation semble néanmoins se traduire par des résultats bien plus significatifs au niveau local. Par exemple, en 2016, 14 % des marchés passés par les collectivités territoriales intègrent une clause sociale contre 5,4 % pour les marchés passés par l'État. Le même constat s'impose pour les clauses environnementales. En 2016, 17,6 % des marchés passés par les collectivités territoriales comprennent une clause environnementale alors que les marchés passés par l'État ne prennent en compte ces clauses qu'à hauteur de 13,1 % 34. Cela traduit donc un réel effort de la part des collectivités pour prendre en compte les aspects sociaux et environnementaux, conformément aux valeurs véhiculées par les chartes éthiques. Ces chartes sont d'abord adoptées au niveau local, en fonction des prises de conscience politique et des choix stratégiques des élus locaux. Au regard de ces résultats, les

promesses s'inscrivent dans une progression effective et constante.

23 - Néanmoins, malgré ces résultats en réelle évolution, seuls près de 10 à 12 % des marchés publics en France imposent une clause sociale ou environnementale. Ce qui prédomine, c'est donc la fragilité et la faiblesse de la prise en compte des contraintes sociales et environnementales, marquant ainsi le décalage abyssal entre les promesses éthiques et la réalité éthique. Ce décalage s'explique notamment par un arsenal normatif incitatif et non contraignant en droit des marchés publics. Les nouvelles réformes depuis 2015 ouvrent bien des perspectives aux acheteurs sans toutefois les obliger à s'engager vers ces principes « éthiques ». D'où la place prégnante du droit souple, des chartes dites éthiques qui font florès mais pour des résultats bien limités.

24 - Le même constat est observable concernant la participation des PME dans les marchés publics. En effet, l'Observatoire économique de la commande publique fait apparaître pour les années 2014-2016, dans la pratique, un bilan mitigé pour l'accès des PME. Plus précisément, le niveau des PME s'élève à hauteur de 61 % en nombre de contrats attribués mais pour 30 % en montant, en moyenne, par an. L'État passe environ 22 % de ses marchés avec des PME alors que les politiques locales sont plus payantes avec un pourcentage qui s'élève à 46 %. On observe donc une sous-représentation des PME par rapport à leur poids réel dans l'économie. Le même constat s'applique au niveau européen.

25 - Cette inadéquation entre les promesses et les pratiques pose question. Ce sont en effet ces valeurs fédératrices qui sont mises en avant pour la satisfaction du public afin d'améliorer l'image de la collectivité auprès du citoyen-contribuable. Ce décalage nécessite donc de s'interroger sur les fins de ces promesses dites éthiques.

C - L'éthique des fins

26 - La question de l'intégrité de l'agent en charge de la commande publique répond aux exigences de moralisation de la vie publique et s'accorde parfaitement des objectifs dits classiques du droit des marchés publics depuis les années quatre-vingt-dix: stimuler la concurrence et assurer la construction du marché commun³⁵. Ces objectifs n'entrent pas en contradiction avec l'esprit du droit des marchés publics français qui avait déjà vocation à assurer la publicité et la mise en concurrence la plus large possible.

27 - Mais, c'est là qu'il semble y avoir un décalage avec l'éthique publique car l'éthique ne se comprend pas seulement en termes d'efficacité concurrentielle. Elle renvoie à certaines valeurs communes, fondatrices, qui ressortent clairement dans les chartes éthiques. Au-delà de la prise en compte de l'intégrité de l'agent et de l'efficacité concurrentielle, des considérations relatives au bien-être collectif³⁶ et à l'équité sont mises en avant pour répondre aux attentes citoyennes. De ce point de vue, la charte éthique comporte une dimension déontologique au sens de la déontologie publique car elle est tournée vers l'extérieur. De nombreuses chartes

exposent clairement que l'objectif est d'améliorer l'image de la collectivité ou de la structure publique acheteuse. Pour améliorer cette image, elles mettent en avant des préoccupations environnementales et sociales. Elles mettent en lumière les efforts concernant les aides accordées aux PME dans l'accès à la commande publique (dans l'objectif de favoriser une politique de l'emploi notamment). Ce faisant, les acheteurs publics tiennent compte du cercle de valeur inhérent aux besoins des citoyens. C'est la même logique que l'on retrouve dans les chartes éthiques des grandes entreprises et des PME en termes d'image et de communication. Et c'est à ce niveau-là que la critique éthique prend sens. En effet, pourquoi mettre en avant des valeurs et des objectifs éthiques qui ne correspondent pas aux résultats concrets observables en droit des marchés publics? Il ya là une inadéquation gênante du point de vue éthique pour le citoyen-contribuable.

28 - Cette difficulté nous autorise alors à un questionnement sur les finalités même du droit des marchés publics. Les finalités principales du droit des marchés publics reposent sur une stratégie croissancielle (PE et Cons. UE, dit. 20 74/24/UE, 26 févr. 2074 sur la passation des marchés publics) visant à servir de levier pour stimuler la concurrence et assurer le marché commun. Ces finalités sont-elles alors compatibles avec les finalités subsidiaires relatives aux aspects sociaux et environnementaux ? Ces finalités subsidiaires peuvent être prises en compte par les acheteurs publics mais le droit positif en vigueur n'est pas

contraignant sur ce point. D'où le décalage et des interrogations légitimes sur la compatibilité de ces finalités.

29 - Certes, les conflits relatifs aux fins du droit se résolvent aisément par la hiérarchisation des intérêts généraux. Néanmoins, pourquoi les finalités premières, principales, n'apparaissent pas ou peu dans les chartes éthiques à destination du public alors que les finalités subsidiaires prédominent ? Les fins principales du droit ne seraient-elles plus éthiques du point de vue du public ? C'est pour cela que la charte éthique est à la fois significative et problématique. Significative car elle révèle ce besoin citoyen. L'ensemble de ces valeurs contribuent à améliorer l'image des entreprises et des collectivités publiques. Problématique car le décalage entre les pratiques et la mise en scène théâtrale de l'éthique publique amène à repenser les valeurs sur lesquelles reposent notre système juridique; la fameuse interrogation prohibée des fins du droit et leur caractère démocratique en droit public de la concurrence.

TRESOR PUBLIC

Les 8^{èmes} Etats généraux de la recherche comptable : comptabilité et information extra - financière

Patrick de Cambourg, Président de l'ANC et Valérie Viard Directrice de la recherche de l'ANC

Revue Française de Comptabilité N° 528 / Février 2019

Les 8^{èmes} Etats généraux de la Recherche comptable organisés par l'Autorité des Normes Comptables (ANC) se sont déroulés le 10 décembre dernier. Ces Etats généraux permettent de réunir une fois par an, dans une même enceinte, enseignants chercheurs dans les domaines de la comptabilité et de la gestion, professionnels de la comptabilité, analystes financiers et financiers d'entreprises. Cette confrontation des points de vue de professionnels comptables de nationalité et d'horizons différents contribue à assurer des débats riches et animés, tout en mettant en perspective les résultats de la recherche comptable et les pratiques. Cette année, six papiers de recherche ont été présentés (voir encadré ci-après), dont cinq résultent de projets de recherche lancés par l'ANC en 2016 et 2017. Ce fut l'occasion pour les enseignants - chercheurs de présenter leurs travaux.

Plus de 30 intervenants se sont succédés pour faire le point sur l'évolution de l'information des entreprises à la fois dans ses composantes financières et extra-financières et sur les enjeux actuels et les interactions avec la comptabilité, En particulier, a été évoquée l'évolution de la communication d'entreprise, qui intègre de plus en plus d'informations extra-financières, les caractéristiques de ce type d'informations, les frontières, barrières, obstacles de ces informations, les évolutions

attendues et souhaitables, ainsi que les priorités à fixer, Le sujet est incontestablement au cœur de l'actualité en France, en Europe, mais aussi à l'international avec un foisonnement d'initiatives publiques mais également privées visant à structurer la réflexion et le reporting global des entreprises, On peut citer notamment: la directive européenne sur la publication d'information non financière et ses recommandations, les travaux du TCFD (Task-Force on Climate Financial Disclosures), le Global Reporting Initiative (GRI), le Carbon Disclosure Project (CDP), le Carbon Disclosure Standard Board (CDSB).

Le Corporate Reporting Dialog (CRD), le Sustainability Accounting Standards Board (SASB), l'International Integrated Reporting Council (IIRC)....

Il y a un véritable foisonnement d'initiatives en matière d'information extra-financière, la pratique est véritablement en train de se développer, Nous sommes à un moment clé de l'évolution de ce domaine extrêmement important et c'est la raison pour laquelle nous avons choisi, il y a 6 mois maintenant, d'organiser ces Etats Généraux de la recherche comptable sur la liaison, sur la cohérence, entre

l'information financière et l'information extra-financière et sur l'évolution de l'entreprise objet de communication vers l'entreprise sujet de sa communication.

Le sujet est d'autant plus complexe que les acteurs et les parties prenantes sont d'horizons très divers: investisseurs, financeurs, salariés, fournisseurs, clients, agences de notations, ONG", Les domaines de responsabilité étant différents, une convergence semble difficile à mettre en œuvre, Même si les travaux de recherche portent sur les pratiques des sociétés cotées, l'intérêt du sujet est général et se pose également pour toutes les autres sociétés.

Comme l'a repris Bruno Le Maire dans son message introductif de la journée, de nouveaux défis restent devant nous.

Les défis à relever

Le défi de l'impact des activités

L'heure n'est plus à la dispersion des efforts, chaque entreprise doit s'engager fortement sur les questions les plus significatives pour agir sans délai afin de réduire les impacts négatifs de son activité, par exemple en termes de nuisances environnementales ou de risques sociaux, C'est cette inflexion que le Gouvernement a souhaité donner, lors de la transposition de la directive sur le reporting extra-financier, qui insiste sur la nécessité de sélectionner et de traiter, au sein des questions RSE, les risques et enjeux les plus significatifs.

Le défi de l'intégration de logiques financières et extra-financières

Nous avons la conviction que seule une vision globale de la performance permettra aux entreprises de s'imposer parmi les champions de demain. Cela doit nous conduire, au niveau européen, à développer un reporting plus cohérent et plus simple, moins complexe à établir par les entreprises, plus accessible aux parties prenantes.

Le défi de la cohérence internationale

Si nous souhaitons faire des enjeux sociaux et environnementaux un véritable critère d'allocation des flux d'épargne et d'investissement et prendre la véritable mesure de ces défis qui sont pour la plupart d'entre eux des défis globaux, alors nous devons travailler à un rapprochement des cadres de reporting extra-financiers au niveau international, dans le respect de la souveraineté et des spécificités de chaque juridiction. Nous souhaitons que la France puisse porter des propositions fortes en cette matière dans les prochains mois au niveau européen et international.

A la suite des différents travaux exposés et débats des tables rondes, les enseignements suivants, repris en conclusion, peuvent être tirés.

Les axes d'amélioration de l'information extra-financière

Une forte attente sur les progrès restant à faire en matière d'information extra-financière, même si, la journée l'a montré, des progrès ont déjà été accomplis. Il reste encore à améliorer la formalisation des attentes, la réflexion conceptuelle, les

référentiels, la réglementation, la mise en œuvre, mais aussi dans l'analyse et la notation. Il y a une véritable dynamique de l'information extra-financière et nous sommes arrivés à un point de basculement entre la phase d'exploration et la phase de mise en œuvre par et pour l'entreprise.

Une différence d'intensité dans la prise en compte de la dimension extra-financière.

Bien que l'Union européenne soit fortement impliquée, on constate une diversité d'intérêt sur le sujet dans le reste du monde. Les approches sont également différentes et doivent être davantage coordonnées, entre des initiatives privées, extrêmement utiles, et des initiatives publiques, nécessaires pour donner l'indispensable légitimité politique au domaine. L'Union européenne, comme les échanges lors des débats le confirment, a une longueur d'avance et nous devons capitaliser sur cette dynamique.

Une extrême diversité du traitement de l'information extra-financière: sur les définitions, les référentiels, les contenants, les contenus. Le terme de foisonnement utilisé en introduction de la journée, est d'autant plus justifié après une journée d'échanges. Pour s'y retrouver, nous avons besoin d'unification et d'harmonisation des formats, des contenants mais également de synthèse et de progrès sur les contenus ...

Une évolution des approches: il existe aujourd'hui une évolution des préoccupations de RSE vers des préoccupations de performance globale de l'entreprise qui se traduisent d'ailleurs par un passage d'initiatives ciblées à des

initiatives faisant la promotion de la cohérence d'ensemble de l'information sur l'entreprise. L'entreprise se transforme d'un statut d'objet vers un statut d'acteur, de sujet. L'adoption volontaire progresse, les pratiques sont meilleures et la démarche est de plus en plus holistique.

Une nécessaire articulation entre le financier et le non-financier. Bien que ce thème ait été peu abordé durant ces 8èmes Etats généraux, il existe un besoin de cohérence, de fertilisation croisée. La normalisation financière doit avoir son mot à dire et son expérience à faire valoir. Afin de gagner du temps en termes de méthodologie sur l'information non-financière et d'aboutir à des meilleures pratiques généralisées, il faut tirer les leçons du temps qui a été nécessaire et des méthodes qui ont été mises en œuvre dans le domaine de la normalisation comptable. Aujourd'hui, pour satisfaire une ambition de rapidité en termes d'information non-financière, il est judicieux de capitaliser sur les méthodologies éprouvées. Enfin, en termes de souveraineté, les instances démocratiques ont un rôle clé à jouer, l'information extra-financière étant intrinsèquement liée au cadre social et sociétal d'un pays ou d'une région, telle l'Union européenne.

La disponibilité de données extra-financières : toutes mesures aboutissent un jour dans un compte de résultat ou dans un bilan, il y a donc une traduction financière tôt ou tard. On peut aller jusqu'à dire que l'information extra-financière est, en quelque sorte, pré-financière. En revanche, il faut éviter l'écueil d'une financiarisation de l'extra-financier. Techniquement, certaines données dites extra-financières sont en fait issues du

système comptable tandis que d'autres sont issues des systèmes de gestion ou de management dans lequel le système comptable s'intègre. Ces données peuvent sans doute bénéficier d'un degré d'assurance relativement élevé. En revanche, d'autres sont plus qualitatives et plus difficilement vérifiables: seule une bonne gouvernance semble constituer la garantie de données de qualité. Une réflexion sur la structure même de ces données (statiques ou dynamiques) paraît alors utile.

Le temps d'une synthèse d'étape est donc venu afin d'offrir à toutes les parties prenantes une véritable plateforme d'information d'ensemble par l'entreprise sur l'entreprise.

Les papiers de la recherche présentés lors des 8^e Etats généraux:

Par ordre de présentation lors de la journée :

- « Reporting non financier des sociétés du CAC 40 : multiplicité des règles et hétérogénéité des pratiques » présenté par Hervé Stolowy (HEC Paris) - co-auteurs : Luc Paugam et Emmanuel Da Costa (HEC Paris).
- « Les enjeux comptables face aux risques et opportunités climatiques » présenté par Samira Demaria (Université Côte d'Azur) - coauteur : Sandra Rigot (Université Paris 13).
- « Comptabilité Carbone en Europe » présenté par Sophie Spring et Géraldine Giordano (Université de Montpellier) : coauteurs Nicolas Garcia-Torea et Carlos

Larrinaga (Université de Burgos).

- « Revisiter le capital intellectuel à l'ère post-industrielle » présenté par Elisabeth Albertini (IAE de Paris) et Stéphane Lefrancq (CNAM) : coauteurs Fabienne Berger-Remy (IAE de Paris), Laurence Morgana (CNAM), Milos Petkovic (Université Côte d'Azur) et Elisabeth Walliser (Université Côte d'Azur).

- « Integrated reporting and the Capital's diffusion » présenté par Delphine Gibassier (Université de Birmingham) : coauteurs Carole Adams (Durham Business School) et Tiphaine Jérôme (Ecole hôtelière de Lausanne).

- « L'intérêt public européen » présenté par Christopher Hossfeld (ESCP Europe) : coauteur Yvonne Muller-Lagarde (Université de Nanterre).

FINANCES PUBLIQUES

Du « décret GBCP » à Action publique 2022 : cinq ans de modernisation de la gestion budgétaire et comptable

François TANGUY, Chef du service des ressources humaine, ancien chef du service comptable de l'État (DGFIP)

Gestion § Finances Publiques N°2-2019 / Mars - Avril 2019

Depuis la LOLF, la gestion budgétaire et comptable de l'État a été modernisée sous divers aspects : pilotage, qualité et valorisation des comptes, optimisation des organisations et des procédures, maîtrise des risques, dématérialisation... Des marges de progrès subsistent : responsabilisation des acteurs, harmonisation des règles, rationalisation des outils de pilotage, meilleure exploitation des informations... De nouveaux défis attendent les gestionnaires : pluriannualité, allègement des procédures, simplification et optimisation des outils...

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) manquait d'un texte d'application. Le décret du 7 novembre 2012 (GBCP dans la suite du texte) est venu combler cette lacune, répondant ainsi à des demandes maintes fois exprimées, tant de la part des commissions parlementaires que de la Cour des comptes ou encore des acteurs de la gestion publique eux-mêmes. Mais son ambition est allée au-delà. Tout en harmonisant les principes applicables à l'ensemble des administrations

publiques, il a défini ou consacré des concepts et des outils, des acteurs, des organisations et des principes nouveaux destinés à permettre de mieux répondre aux défis du pilotage des finances publiques, tels qu'ils découlent désormais de nos engagements européens.

Le présent article, dont les termes n'engagent que leur auteur, n'a pas pour ambition de dresser un bilan de la mise en œuvre de ce texte. Il s'efforce plus modestement, dans un périmètre donné (l'État et ses opérateurs), et avec une optique principalement comptable, d'illustrer l'idée que la lettre et l'esprit de la LOLF et du GBCP ont permis à la gestion publique, dans un cadre bouleversé par la révolution numérique, les attentes des citoyens vis-à-vis du service public ainsi que par nos engagements européens, de définir une ambition, bâtir une trajectoire et maîtriser son exécution, en s'appuyant sur une volonté politique, les initiatives des acteurs qui pilotent et gèrent les finances publiques. Avec un fil conducteur : servir l'intérêt général, rendre compte à la souveraineté nationale, aux citoyens et à l'ensemble des

observateurs de l'utilisation des deniers publics et, à travers elle, financer les politiques publiques. De façon plus soutenable, plus transparente et plus efficiente.

1. Le cadre et les performances de la gestion budgétaire et comptable de l'État et de ses opérateurs ont été considérablement améliorés ces dernières années.

Des performances confortées

Pour apprécier la performance de la gestion publique, trois axes correspondant à trois points de vue sur l'action publique peuvent être retenus : le point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, le point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service et le point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion.

Quel que soit l'axe retenu, les progrès de la gestion budgétaire et comptable de l'État sont mesurables et réguliers.

Du point de vue du citoyen (recherche d'efficacité socio-économique généralement entendue comme le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc.), plusieurs illustrations permettent d'attester des progrès réalisés.

L'administration numérique se déploie au profit d'une plus grande qualité de

service offerte aux usagers, aussi bien dans les phases de déclaration que de paiement. En 2017, le nombre de déclarations de revenus déposées en ligne a ainsi progressé de 14 % par rapport à l'année 2016, soit près de 24,2 millions. De même, le taux de paiement dématérialisé progresse : 80,78% pour l'impôt sur le revenu (+ 4,38 points par rapport à 2016),

58,27% pour les taxes foncières (+ 6,91 points) et 59,44% pour la taxe d'habitation (+ 4,15 points). S'inscrivant dans la même tendance, le nombre d'avis d'impôt dématérialisés s'accroît fortement en 2017 : + 28% pour l'impôt sur le revenu, + 35% pour les taxes foncières et + 29 % pour la taxe d'habitation.

Dans le secteur public local, la direction générale des finances publiques (DGFIP) accompagne les organismes publics locaux dans une démarche globale de dématérialisation de leur chaîne comptable et financière. Au 31 décembre 2017, le taux global de dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives atteint 69,07%. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'avis des sommes à payer dématérialisé (ASAP) a progressé. En 2017,

2,7 millions d'ASAP ont été émis. Ce procédé de recouvrement des produits locaux, qui complète la mise en œuvre de la dématérialisation totale des échanges entre les ordonnateurs et les comptables, est désormais opérationnel pour près de 25% des budgets éligibles au dispositif. La volonté de la DGFIP d'offrir à ses partenaires du secteur public local des

services réactifs et de meilleure qualité grâce aux synergies nées de la fusion DG1- DGCP est également mesurée, en matière de fiscalité directe locale, au travers de l'indicateur «taux de transmission des informations fiscales aux collectivités territoriales dans les délais».

L'efficacité de la prise en charge des demandes des usagers (rapidité et qualité de la transmission des informations aux usagers), se maintient elle aussi à un niveau élevé, comme en témoignent les résultats de l'indicateur « Qualité de service Marianne » (83,4 % au 31/12/17 pour un objectif de 75%). En 2017, la démarche de complémentarité des différents canaux de contact (internet, téléphone, guichet) a été poursuivie au bénéfice de l'utilisateur. Peuvent être cités le déploiement progressif de l'accueil personnalisé sur rendez-vous pour les demandes complexes, la généralisation de la nouvelle messagerie sécurisée e-contact, ou encore l'extension des centres de contact. Ces derniers constitueront l'ossature du dispositif dédié d'assistance aux usagers dans la perspective de la mise en place du prélèvement à la source au 1er janvier 2019.

Dans le domaine de la gestion des retraites de l'État, le déploiement du compte individuel de retraite est achevé. Le compte individuel de retraite permet un traitement généralisé de la liquidation des retraites dans le cadre d'un processus offrant une réactivité et une qualité de service optimales.

Du point de vue de l'utilisateur (recherche de qualité de service), les délais de paiement de l'État témoignent des progrès accomplis.

L'État est engagé dans une démarche volontariste de réduction de ses délais de paiement. Cette réduction a pour objectif d'éviter que la trésorerie des entreprises - et notamment celle des PME - ne souffre parce que l'État serait « mauvais payeur ».

Cet objectif a été tenu. Le délai global de paiement aux fournisseurs est passé de 36 à 16,5 jours entre 2011 et 2017, soit une réduction de plus de moitié. Quatorze des dix-huit ministères enregistrent un délai de paiement moyen inférieur à 20 jours. Pour les quatre autres ministères, le délai réglementaire de règlement de la commande publique (30 jours) n'est en moyenne pas dépassé. Le délai global de paiement « commande publique » a suivi la même tendance, passant de 45 jours en 2011 à 21,5 jours en 2017, nettement sous le seuil réglementaire de 30 jours. Ces performances sont considérablement accrues lorsque le service est organisé en mode « service facturier ». En effet, la commande publique est réglée à 18 jours en mode facturier contre 27 jours en mode « classique ». En outre, 87,3% des demandes de paiement sont payées dans un délai inférieur à 30 jours (82,3 % pour la seule commande publique). Parallèlement, Le montant des intérêts moratoires versés par l'État ne cesse de diminuer tendanciellement : 27,7 M€ en 2017 (contre 79,8 M€ en 2011), ce qui est

cohérent avec l'amélioration de ses délais de paiement.

Cette performance est d'abord le fruit de la modernisation de la chaîne de traitement de la dépense publique dont le déploiement des services facturiers (SFACT)¹ et la généralisation de CHORUS (système d'information budgétaire et comptable de l'État) sont des axes majeurs. La facturation électronique, la mise en œuvre de mesures de simplification (paiement immédiat des factures inférieures à 5000 €) et la diversification des modes de règlement (carte d'achat, plan de facturation, etc.) expliquent également cette bonne performance. Enfin, la sélectivité des contrôles a également eu pour conséquence, sans que ce soit son objectif premier, de réduire les délais de paiement.

Du point de vue du contribuable (recherche d'efficience de la gestion), plusieurs illustrations d'efficience de la gestion reflétant les gains de productivité enregistrés dans l'utilisation des moyens employés, rapportant l'activité des services aux ressources consommées, peuvent être données.

Dans un contexte de maîtrise des finances publiques, la maîtrise de son coût de gestion de la dépense et de la recette est une priorité. Ainsi, les taux d'intervention sur l'impôt et le paiement des dépenses publiques de l'État se maintiennent, voire

se réduisent, tandis que le taux d'évolution de la productivité s'établit à un niveau élevé. L'indicateur « Taux d'intervention et d'évolution de la productivité » en témoigne. Il permet de mesurer le rapport entre les coûts des missions de la DGFIP (sur l'impôt et sur la dépense publique) et les masses financières que l'exercice de ces missions amène à collecter ou à payer. Le taux d'intervention sur les dépenses de l'État s'est ainsi stabilisé en 2017 à son niveau le plus bas (0,07 %). Il est le produit d'une forte augmentation des flux financiers (+ 3,8 %), combinée à une stabilité des coûts de gestion de la DGFIP.

Cette recherche de gains d'efficacité s'appuie sur un engagement ambitieux en matière de dématérialisation tant au profit des usagers particuliers que des professionnels et des collectivités locales, mais également sur la poursuite d'une vaste démarche de simplification des processus enclenchée depuis plusieurs années. L'amélioration de l'efficience repose largement sur la maîtrise des coûts de gestion. Au titre des fonctions support, la Direction de l'Immobilier de l'État poursuit le renforcement de la politique immobilière de l'État. La généralisation d'une comptabilité analytique par bâtiment à l'ensemble des directions départementales des Finances publiques depuis le 1er janvier 2018 s'inscrit dans cette démarche.

Un pilotage renforcé

Le décret du 7 novembre 2012 poursuit la modernisation de la fonction financière de l'État amorcée avec la LOLF en dotant les responsables de programmes et d'organismes publics d'outils de pilotages de leurs crédits et de leurs emplois.

Un nouveau cadre juridique est défini, fondée sur une budgétisation assortie d'objectifs et une responsabilisation accrue des gestionnaires, qui peuvent plus aisément affecter les crédits entre les différentes actions et les différents titres, sous réserve de respecter le plafond des dépenses de personnel.

La LOLF et le GBCP ont introduit des améliorations significatives, avec une programmation à portée pluriannuelle des crédits, une présentation de ces crédits plus lisible (par destination), le doublement de l'autorisation budgétaire (autorisations d'engagement et crédits de paiement) en matière de crédits pour l'ensemble des dépenses de l'État, ceci afin de permettre aux gestionnaires de mieux analyser la soutenabilité de leur budget et de mieux piloter leurs crédits, dans le cadre d'un dialogue de gestion entre les responsables budgétaires et les responsables opérationnels au cadre renouvelé. La limitation des possibilités de reports de crédits, désormais plafonnés à 3% des dotations initiales (sauf exception) a permis d'accompagner et de pérenniser la baisse du montant des reports de crédits. Elle facilite ainsi le respect en exécution de la cible de dépenses votée par le Parlement. La mise en réserve de crédits au stade de la présentation du projet de loi de finances

donne très tôt aux gestionnaires la visibilité nécessaire sur leurs crédits.

Après le vote du Parlement, les gestionnaires sont tenus de respecter le plafond de l'autorisation parlementaire et de rendre compte de leur action, à travers notamment des rapports annuels de performance. Ces dispositions garantissent une meilleure information du Parlement, et in fine, du citoyen. Elles garantissent également une meilleure transparence dans l'utilisation des deniers publics et une incitation renforcée à la performance.

Pour les organismes, la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique est un cadre budgétaire et comptable renouvelé, comparable à celui de l'État avec notamment une présentation du budget par destination s'appuie sur des concepts partagés, et lisibles par les publics non financiers. Ce sont également des outils de pilotage budgétaire renouvelés autour d'une comptabilité budgétaire, désormais autonome de la comptabilité générale, fondés sur les autorisations d'engagements et de décaissements, dont la soutenabilité est appréciée sur un horizon pluriannuel propre à l'activité de l'organisme, permettant ainsi de s'assurer que celui-ci dispose des ressources suffisantes pour honorer ses engagements sur plusieurs années. C'est également plus de transparence sur la destination des crédits, avec par exemple, une nomenclature par destination, qui permet de retracer les moyens mis en œuvre au titre des activités de l'organisme à la poursuite de ses objectifs stratégiques. Cette réforme permet par ailleurs une meilleure maîtrise des

engagements et de leurs conséquences pluriannuelles ainsi qu'une simplification et une fluidification des processus financiers avec le développement notamment de la dématérialisation.

Au niveau européen, l'harmonisation des cadres budgétaires et comptables permet la production mensuelle de données budgétaires et comptables actualisées et fiables. Au-delà, le décret GBCP constitue pour les organismes publics une opportunité de modernisation structurante des organisations, des processus internes et des systèmes d'information financière des organismes.

Une meilleure hiérarchisation des enjeux

En quelques années, la gestion publique a

expérimenté, théorisé puis automatisé et généralisé des approches marquées par la volonté de proportionner les contrôles exercés sur les finances publiques aux risques et aux enjeux.

Ces approches expriment une rénovation profonde des modalités de contrôle de la gestion publique, après une longue tradition d'exhaustivité des contrôles. Loin de se limiter à la dépense publique, elle a inspiré plusieurs pans de la gestion publique : contrôle budgétaire, contrôle de la dépense, gestion des recettes, contrôle de la paye, gestion de la trésorerie, etc. Elle répond à des considérations diverses : se centrer sur les enjeux, responsabiliser les gestionnaires, simplifier les procédures, tenir compte de l'automatisation d'un

Le volet comptable du prélèvement à la source

Le référentiel comptable de l'État a tiré les conséquences de cette réforme du recouvrement de l'impôt. Les prélèvements contemporains effectués en (n) seront comptabilisés en produits de (n) conformément aux dispositions normatives précitées (existence d'une loi de finances autorisant la perception de l'impôt, réalisation des opérations imposables et possibilité de mesurer de façon fiable les produits de l'exercice tandis que le solde sera comptabilisé en (n+1) car son montant ne sera précisément connu qu'au moment de la déclaration annuelle des revenus.

L'impôt sur le revenu prélevé à la source sera enregistré en comptabilité générale de l'État par les DR/DDFIP sièges du service des impôts des entreprises (ou service liaisons-rémunérations lorsqu'il s'agit de traitements d'agents de l'État) pour le circuit « collecteur » et par la DDFIP de la Haute-Vienne pour les acomptes correspondant à des revenus sans tiers collecteurs tandis que le solde de l'impôt sera enregistré par les DR/DDFIP sièges du service des impôts des particuliers compétent. Les interfaces entre les applications gérant le prélèvement à la source et CHORUS sont en cours d'adaptation.

La mise en œuvre du prélèvement à la source concernera bien entendu les rémunérations versées aux agents de l'État (et aux agents des organismes publics en paye à façon). Dans ce domaine, la gestion du prélèvement à la source sera largement automatisée (implémentation automatisée du taux de prélèvement dans PAY notamment), n'exigeant des interventions que très ponctuelles de la part des services liaisons-rémunérations.

Le prélèvement à la source sur les traitements des agents de l'État n'entraînera par ailleurs pas de mouvement de trésorerie mais un simple jeu d'écritures comptables. Une information sur le prélèvement à la source (montant, taux, nature du taux) figurera en outre sur les bulletins de paye dès octobre.

certain nombre de contrôles, personnaliser les contrôles en fonction de la qualité des pratiques des acteurs et harmoniser les pratiques. Des méthodologies et plans de contrôle ont été élaborés, les systèmes d'information ont été adaptés, le cadre juridique a été sécurisé et les organisations adaptées.

Ces approches ont été des facteurs de modernisation de la gestion publique. Elles ont notablement contribué à faire progresser le pilotage du contrôle interne (normalisation des procédures) et, plus largement, les techniques d'analyse du risque (identification et hiérarchisation des risques, couverture de ceux-ci, traçabilité des opérations, etc.). Elles ont singulièrement renforcé l'efficacité des services qui les ont mis en place (en évitant de mobiliser inutilement des ressources sur des opérations à faible risque et sans enjeu). Elles ont incité à la mise en place des comptes rendus d'activité et plus globalement elles ont permis d'enrichir le dialogue entre les acteurs de la gestion publique. Elles ont, en matière de dépense, contribué à réduire les délais de paiement et, au-delà, à simplifier bien des procédures (allègement des pièces justificatives dans le cadre du contrôle allégé en partenariat) et à faire évoluer les systèmes d'information en automatisant un certain nombre de tâches répétitives. Elles ont également contribué à objectiver les conditions d'exposition de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Elles ont, enfin, contribué à aider les

acteurs de la gestion publique à rééquilibrer leur activité entre exécution des opérations, analyse, pilotage et valorisation de l'information financière et comptable.

Le contrôle allégé en partenariat (CAP), démarche réalisée par l'ordonnateur et le comptable public pour s'assurer de la maîtrise des risques relatifs à la régularité de l'émission des ordres de paiements, s'est, de son côté, surtout développé dans le secteur public local (les changements profonds d'outils et de méthodes intervenus au sein des services financier et comptable de l'État n'ont pas, dans un premier temps, permis un développement comparable au sein de l'État).

Le comptable acquiert cette connaissance en réalisant un audit du dispositif de contrôle interne de l'ordonnateur.

L'un des intérêts essentiels du contrôle partenarial tient à la maîtrise du risque qu'il confère au comptable. L'audit lui donne en effet une assurance raisonnable sur la qualité de l'organisation, des procédures et du dispositif de contrôle interne à l'origine de la production de l'ordonnateur. Au lieu d'intervenir sur les seules manifestations du risque, le comptable maîtrise alors les causes du risque.

Des comptes de meilleure qualité et mieux valorisés

La France a engagé avec la LOLF une ambitieuse démarche de modernisation

de sa comptabilité générale.

Cette modernisation comptable de l'État, réalisée dans des délais plutôt courts (2001-2006) au regard de son ambition et de sa portée, s'est appuyé sur le déploiement d'une comptabilité en droits constatés articulée avec une comptabilité budgétaire et soumise à certification, sur un processus de normalisation des comptes, sur le déploiement d'un dispositif de contrôle interne comptable et d'audit interne comptable rigoureux et sur l'adoption d'un système d'information moderne et performant. Cette réforme a été un vecteur majeur de modernisation et de transparence des finances publiques.

L'introduction d'une comptabilité générale d'exercice a permis de mieux connaître et valoriser les actifs et passifs de l'État (parc immobilier, provisions, immobilisations et stocks, trésorerie etc.). Elle a permis de systématiser l'inventaire et la valorisation des actifs et passifs de l'État, qu'ignore par construction la comptabilité budgétaire. Cette vision patrimoniale rend plus visible la dette de l'État, mais également la réalité des actifs détenus par l'État, le coût des stocks d'exploitation, la consommation du capital investi, etc. Elle a également permis d'accéder tant à une vision pluriannuelle des charges et des produits qu'à une connaissance du patrimoine qui manque à la comptabilité budgétaire. L'enregistrement des charges à payer et des dettes non financières des charges constatées d'avance permet une mesure plus complète des coûts supportés au titre d'un exercice. Elle a, enfin, dans

certain cas facilité l'émergence d'une nouvelle ambition pour certaines politiques publiques. À titre d'exemple, l'État n'aurait pas pu (ou plus difficilement) s'engager dans une politique immobilière aussi ambitieuse sans un travail préalable de recensement, de valorisation et de comptabilisation du parc immobilier à travers son bilan d'ouverture. De même, les enseignements tirés de l'obligation de recenser les charges à payer et les dettes non financières n'ont pas manqué d'alimenter la réflexion ayant débouché sur la modernisation de la gestion des frais de justice.

L'introduction d'une comptabilité générale d'exercice a également permis de renforcer la crédibilité et la transparence des états financiers de l'État. Au plan international, le respect des normes comptables obéissant à des standards reconnus et la certification ininterrompue (avec un nombre de réserves décroissant) des comptes ainsi produits ont renforcé la crédibilité de l'image de la France aux yeux des agences de notation, des analystes financiers et des investisseurs.

L'introduction d'une comptabilité générale d'exercice a enfin permis d'optimiser l'organisation de la fonction financière de l'État. Sans l'aiguillon qu'a représenté l'introduction d'une comptabilité en droits constatés, l'État n'aurait pas modernisé aussi rapidement et aussi profondément son système d'information budgétaire et comptable (CHORUS) ni son mode d'organisation

(mise en place de services facturiers et de centres de services partagés), gagnant ainsi en transparence, en capacité de pilotage et en productivité. La tenue d'une comptabilité générale en droits constatés a également permis de favoriser la diffusion d'une culture de maîtrise des risques, incitant à systématiser l'identification des risques (contentieux de séries, monétisations de passifs sociaux, condamnation communautaire, etc.), d'œuvrer à leur couverture (provisions, engagements hors bilan, etc.) et, au-delà, d'en prévenir l'occurrence (démarche de contrôle interne).

Cette comptabilité en droits constatés a renforcé sa crédibilité avec la certification.

Les comptes de l'État de l'exercice 2017 ont été certifiés par la Cour des comptes avec quatre réserves. Les réserves portent sur l'étendue des vérifications, les stocks militaires et immobilisations corporelles, les immobilisations financières ainsi que les charges et produits régaliens. Il s'agit du douzième exercice dans ce cas. Cette certification traduit l'amélioration continue de la qualité et de la transparence de l'information financière de l'État (la première certification avait été assortie de treize réserves).

Parallèlement, le nombre d'entités publiques faisant l'objet d'une certification de leurs comptes par des commissaires aux comptes correspond à un taux de couverture de 86 % des

enjeux en termes de valeur d'équivalence.

La certification des comptes publics est tout à la fois un gage de leur régularité et de leur transparence. La démarche de certification est extrêmement vertueuse en soi quand elle est vécue comme un projet de service. Elle permet en effet alors à l'entité placée sous revue de remettre à plat ses procédures, le rôle de ses acteurs et, surtout, de déployer un dispositif de maîtrise des risques.

La certification est un facteur d'amélioration de la qualité de l'information financière et comptable. Elle garantit en effet la stricte application d'un recueil de normes. Elle garantit également la prise en compte des éléments patrimoniaux et de résultat significatifs.

Elle est également un facteur de transparence. Une certification permet d'asseoir la communication financière et comptable « externe » (en direction des investisseurs, des « actionnaires », des élus de l'opinion, du contribuable, etc.) autour de trois axes : une clarté renforcée (la présentation des états financiers - bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie - a été clarifiée), un enjeu politique (le Parlement doit approuver les comptes de l'État, qui sont joints au projet de loi de règlement) et une démonstration de la fiabilité des comptes (la certification est une appréciation normée et étayée sur la fiabilité de la tenue des comptes, délivrée sur la base de vérifications réalisées conformément

aux normes d'audit).

Elle représente un levier de modernisation. Le processus de certification incite à fiabiliser les postes importants du bilan de l'entité certifiée (parc immobilier, provisions, immobilisations et stocks, trésorerie etc.), à structurer le contrôle interne des entités publiques, à moderniser les méthodes et les outils (ex. pour l'État, la levée des réserves sur les passifs non financiers - interventions et garanties - avec la systématisation du recensement des garanties accordées par l'État) et sur les provisions pour risques et à une sensibilisation des services métiers à la qualité comptable.

La certification contribue, enfin, à la crédibilité financière de l'entité certifiée. La certification des comptes, réalisée par un organisme extérieur, est considérée comme un gage de professionnalisme, d'autant qu'elle suit des normes professionnelles reconnues. Au plan international, la certification des comptes renforce la crédibilité de l'image de la France aux yeux des agences de notation, des analystes financiers et des investisseurs (un refus de certification serait largement médiatisé). Peu d'États possèdent une comptabilité en droits constatés (enregistrement des opérations dès que naît un droit ou une obligation et non au moment de l'encaissement ou du décaissement). Seule une dizaine d'entre eux soumettent leurs comptes à certification ou audit financier. Trois d'entre eux seulement voient leurs comptes certifiés sans réserve : Nouvelle-Zélande, Canada et Australie. La France

est donc le seul pays de la zone euro dont les comptes sont certifiés.

La qualité des comptes publics était le préalable à leur valorisation.

Trois raisons essentielles expliquent le souci de valorisation des données de comptabilité générale : favoriser une meilleure appropriation par les élus, citoyens et médias des données financières et des grands équilibres des finances publiques, éclairer les décideurs publics, qui doivent pouvoir s'appuyer sur des données que seule la comptabilité patrimoniale est en mesure d'offrir pour s'assurer de la soutenabilité, la sincérité et la qualité de leur gestion ainsi que valoriser le travail et les fonctions des équipes en charge de ces métiers.

Cette valorisation doit avant tout être conçue comme une prestation de service.

Aux parlementaires, cabinets ministériels, médias et observateurs des finances publiques, la comptabilité générale offre des clés de lecture renouvelées de la situation financière de l'État, pour une plus grande lisibilité et une pédagogie renforcée. Les comptes de l'État bénéficient d'une présentation beaucoup plus aérée, claire, allant à l'essentiel sans pour autant sacrifier à la rigueur de l'information. La loi de règlement a été revue en profondeur et occupe désormais une place centrale au sein de ce qu'il est convenu d'appeler désormais le « printemps de l'évaluation ». L'articulation des données de comptabilité budgétaire et de comptabilité générale a été totalement repensée et permet désormais de mettre en perspective ces deux dimensions complémentaires.

Les décideurs et gestionnaires se voient proposer des outils et indicateurs de pilotage plus riches, plus personnalisés. Sont désormais mis à leur disposition chaque année les éléments d'actifs contrôlés par leur ministère ou service (immobilier, infrastructures routières, stocks, actifs incorporels, etc.) leur permettant de réfléchir aux axes de dynamisation de la gestion de ce patrimoine. Des indicateurs et ratios de gestion sont parallèlement mis à leur disposition pour apprécier la performance de leur gestion (charges à payer, rotation des stocks, etc.) mais aussi mesurer et prévenir les risques encourus (litiges, dépréciations d'actifs et de créances, engagements hors bilan, etc.).

Enfin, les acteurs de la comptabilité se voient offrir des formations plus nombreuses et plus faciles d'accès, adaptées à tous les niveaux et toutes les préoccupations, s'appuyant sur des leviers de communication diversifiés : formation en ligne, jeux sérieux, auto-formations, tutoriels, quizz, formations spécialisées, séminaires d'accueil, etc.

La valorisation de la comptabilité, c'est également une expression de la volonté d'ouverture et de transparence des données publiques. La DGFIP a pris l'initiative, en association avec l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et la direction du budget, d'ouvrir l'accès à ces données sous la forme d'un hackathon. Ce hackathon a permis aux universitaires, chercheurs, développeurs, experts en mégadonnées, journalistes, élus locaux et citoyens de

venir à la rencontre des spécialistes des comptes publics, de découvrir, échanger et travailler sur ces données. Le succès de la démarche, croisant démocratie numérique et participation citoyenne, est très encourageant.

En valorisant les données de comptabilité générale, la DGFIP nourrit donc une ambition citoyenne et renforce l'attractivité de la fonction financière et comptable que ses agents servent avec un professionnalisme et un talent auxquels j'ai plaisir à rendre hommage. Des organisations et des procédures optimisées

En quelques années, l'organisation et les procédures financière et comptable ont été fortement modernisées.

Les centres de services partagés ont été généralisés. Le GBCP a clarifié le rôle des centres de services partagés (saisie dans CHORUS des opérations relatives à la programmation des crédits, aux recettes et aux dépenses).

Parallèlement, les services facturiers se sont déployés dans la plupart des ministères et au sein de plusieurs organismes publics. Là où il est déployé, le service facturier a permis une sensible réduction des délais de paiement (cf. supra) et donc une réduction du montant d'intérêts moratoires payés, une amélioration de la qualité comptable (meilleur recensement des charges à payer, pilotage de la fin de gestion amélioré), de la qualité de service (interlocution avec les fournisseurs) et

des gains de productivité (élimination de redondances de contrôles), notamment lorsqu'il est associé à la dématérialisation des factures.

Dans le prolongement et en cohérence avec les orientations retenues sur les assignations comptables de la dépense de l'État, le cadre organisationnel de la gestion des recettes non fiscales de l'État a été modernisé pour s'adapter aux nouveaux enjeux (révision de la fiscalité de l'aménagement, augmentation significative de la volumétrie des titres de perception, évolution des règles juridiques de prescription, attentes accrues des bénéficiaires du produit de ces taxes et des ordonnateurs, évolutions des systèmes d'information, développement de nouveaux modes de recouvrement, etc.) et à la diversité de leur nature.

Des pôles interrégionaux sont désormais spécialisés dans la gestion comptable (prise en charge et recouvrement des titres notamment) des titres de la fiscalité de l'aménagement. Certains services sont spécialisés dans la gestion des créances sensibles ou spécifiques (taxe sur les véhicules les plus polluants, indus de solde militaire, redevances domaniales, etc.). Enfin, la gestion des autres recettes non fiscales a été regroupée sur un nombre limité de directions territoriales. Le recouvrement des recettes non fiscales n'entrant pas dans les catégories précitées sera concentré sur les directions territoriales, déjà responsables de la prise en charge des titres correspondants, en application des arrêtés d'assignations des ordonnateurs de l'État.

Une maîtrise des risques renforcée

La maîtrise des risques liés à la gestion des politiques est une composante importante de la modernisation de la gestion publique.

Ces dispositifs s'inscrivent pleinement dans la dynamique d'ensemble de modernisation de l'action publique. Ils reposent sur la responsabilisation des ministères, tant au regard de l'élaboration de la carte des risques et de l'audit des dispositifs de contrôle interne, que de la nécessaire progressivité de la démarche et, surtout, de son effectivité. D'importants progrès ont été accomplis par l'État et ses opérateurs en matière de maîtrise des risques.

L'organisation, la gouvernance et le pilotage du contrôle interne se sont stabilisés. Les comités de maîtrise des risques ont acquis un bon positionnement et se caractérisent par une implication satisfaisante. Dans tous les ministères, un bureau ou une mission est identifié en tant que référent ministériel de contrôle interne comptable et anime les réseaux, directionnel et local. Des cadres de référence ministériels du contrôle interne comptable ont été définis.

Les outils du contrôle interne (carte des processus, carte des risques, plan de couverture des risques) ont été mis en place puis complétés. La documentation est progressivement enrichie (guides, référentiels, etc.). La traçabilité des opérations a fait de gros progrès, sous l'effet notamment de la modernisation et de la mutualisation des systèmes

d'information (ex. « CHORUS - Déplacements temporaires » (CHORUS-DT) au sein du ministère de l'Environnement (en administration centrale et en services déconcentrés).

L'évaluation du contrôle interne comptable a également significativement progressé, sous l'effet de la professionnalisation de l'audit interne : mise en place de missions ministérielles d'audit interne, de comités ministériels d'audit interne, coordination, soutien et suivi du développement de l'audit interne dans l'administration de l'État par la certification IFAC, etc. Ce mouvement est appuyé par les grandes organisations internationales et par la commission européenne. Elle a également bénéficié du déploiement d'outils et méthodes interministériels (échelle de maturité des risques) ou ministériels : « outil d'assurance de la qualité comptable » au ministère de la Transition écologique, développement par le ministère de l'Intérieur d'un indicateur synthétique permettant de porter une appréciation sur la maturité du contrôle interne dans les services déconcentrés ou les opérateurs du ministère, revues par le ministère de la Défense du processus de solde, conception par les ministères sociaux d'un « kit de contrôles de supervision a posteriori », etc.

Cette évolution est le fruit d'une mobilisation collective. Elle a permis d'obtenir des résultats intéressants. Pour prendre le seul exemple des organismes publics, plus de 2/3 des comptes des

organismes publics soumis à certification sont certifiés sans réserve (contre 50 % en 2013) soit

70% de la valeur d'équivalence. Les organismes publics déclarent, à hauteur de 80%, avoir recours à l'auto-évaluation de leur dispositif de contrôle interne comptable. L'échelle de maturité de la gestion des risques est enrichie par 43 % des organismes. Enfin, des contrôles de supervision a posteriori sont réalisés par 80% d'entre eux.

La DGFIP apporte un appui permanent au développement du contrôle interne comptable : soutien méthodologique (documentation des procédures comptables, diffusion de nouveaux référentiels de contrôle interne, offre de service au profit des ministères visant à valoriser les contrôles des comptes auprès des ordonnateurs comme source d'analyse des risques et d'évaluation du contrôle interne comptable), offre de formation renouvelée à destination des ministères, mutualisation des bonnes pratiques, etc.

Il convient de poursuivre cette démarche parce que l'organisation du contrôle interne comptable reste récente et fragile. Les équipes sont encore légères et affectées par un taux de rotation rapide. Ces fonctions sont insuffisamment valorisées (formation, recrutement, gestion de carrière) et le contrôle interne comptable est souvent perçu comme une démarche lourde, imposée de l'extérieur et peu utile à la gestion. Enfin, de nouvelles sources de risques apparaissent : évolution des

organisations, changements d'outils et/ou de procédures, développement de nouvelles techniques de fraudes (aux faux virements notamment).

Des conditions de travail améliorées

L'efficacité de l'État ne peut se résumer à une politique de rationalisation des outils et des organisations dans un cadre budgétaire contraint. Les administrations et organismes publics doivent pouvoir s'appuyer sur des ressources humaines formées, motivées, évoluant au sein d'un environnement professionnel flexible, adapté et accueillant, auxquels sont assignés des missions et des objectifs clairs, ayant pu acquérir les compétences requises et s'appuyant sur des outils adaptés.

À cette aune, et sans prétendre que toutes les marges de progrès ont été parcourues, les acteurs de la gestion publique (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs budgétaires, centres de services partagés, comptables, etc.) ont incontestablement vu leurs conditions de travail améliorées sous l'effet d'un certain nombre de facteurs.

Les outils ont été modernisés. Des progiciels de gestion informatisés à l'ergonomie améliorée, souvent partagés par plusieurs services ou organismes, facilitant ainsi la mobilité des agents, permettant le travail à distance et le travail à domicile et embarquant des modules spécialisés en fonction des besoins du service.

Les utilisateurs des systèmes d'information sont progressivement déchargés des tâches les plus fastidieuses grâce à l'automatisation des tâches même s'il convient de souligner que les progiciels de gestion intégrés (PGI) sont souvent complexes et nécessitent de multiples saisies pour alimenter le système d'information, et son décisionnel en particulier.

Des parcours de formation se sont mis en place et les supports d'assistance et de formation se sont diversifiés (formation à distance, aide en ligne, tutoriels, etc.).

Le soutien et l'animation des métiers de la gestion publique ont été considérablement enrichis : journées interrégionales ou nationales, clubs utilisateurs, colloques, pôles de soutien, guides métiers, intranet, etc.).

De nombreuses simplifications ont été mises en œuvre ces dernières années. Ces simplifications portent notamment sur la simplification d'obligations normatives (réduction à deux exercices de la « profondeur » de l'information comparative retraitée, suppression du tableau des flux de trésorerie, assouplissement des obligations pesant sur l'articulation des résultats budgétaire et comptable des organismes publics, etc.) et l'allègement des charges de saisie (simplification et sécurisation des modalités de saisie par les services comptables dans le module portant les écritures des postes comptables module PSCD, simplification des modalités d'arrêté des provisions pour litiges fiscaux, simplification des fiches

auxiliaires de suivi par les ordonnateurs des logiciels produits en interne, modification des modalités de saisie des provisions pour charges et des engagements hors bilan sur dispositifs d'intervention, élargissement de l'automatisation des charges à payer afin d'en moderniser le recensement dans une optique de simplification des travaux des ordonnateurs et des comptables et de fiabilisation des comptes (limiter les écritures manuelles).

Les modalités de reddition des comptes annuels des comptables publics et de leur dématérialisation ont été simplifiées permettant de diminuer les charges des services déconcentrés.

La transmission au certificateur, par les directions locales de plusieurs milliers d'états d'accord des correspondants du Trésor concernant leurs dépôts de fonds a par ailleurs été restreinte pour l'exercice 2016 à un échantillon défini selon des critères d'enjeux financiers et de risques fixés par le certificateur. Cette transmission a en outre été dématérialisée. Dans le cadre de la révision du décret du 7 novembre 2012, la suppression même de la procédure d'états d'accord (qui obligeait les comptables de la DGFIP à solliciter annuellement un accord écrit de la part de chacun des 44 000 titulaires de compte dépôt de fonds au Trésor) a été actée.

Une dématérialisation plus poussée

Les actes de gestion, les pièces

justificatives, les comptes annuels des comptables ont bénéficié ces dernières années d'une progression sans précédent de la dématérialisation.

La facturation électronique devient progressivement la norme pour les fournisseurs de l'État et les collectivités locales. Les grandes entreprises doivent, depuis le 1er janvier 2017, adresser des factures dématérialisées aux acheteurs publics. Cette obligation, étendue progressivement à l'ensemble des fournisseurs jusqu'au 1er janvier 2020, est destinée à accélérer les délais de paiement publics, à alléger la charge des services de l'État et à améliorer les conditions de travail des agents. Un constat très positif peut être fait de la dématérialisation des factures dans le cadre du portail de facturation mutualisé Chorus Pro piloté de façon extrêmement professionnelle par l'Agence pour l'informatique Financière de l'État (AiFE). Au premier semestre 2018, 11 millions de factures dématérialisées ont été reçues par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, soit trois fois plus qu'en 2017 à la même période. En matière comptable, les comptes sur chiffres sont transmis au juge des comptes par voie filaire et les pièces justificatives des opérations des administrations publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux à terme) sont accessibles sur un serveur (ATLAS) dont les informations sont consultables avec des outils de recherche et de consultation de plus en plus sophistiqués. Les comptes financiers des organismes publics sont désormais dématérialisés. Les agents

bénéficient de leur côté de la dématérialisation de leur bulletin de paye.

Cette évolution doit être saluée à divers titres. Elle décharge les acteurs de la gestion publique d'un certain nombre d'actes à faible valeur ajoutée et/ou chronophages (ressaisie de données, contrôles de cohérence, etc.). Elle renforce la qualité de l'exécution de certaines procédures (accélération des transmissions de données, harmonisation de leur format, renforcement de la piste d'audit). Elle permet de compléter la qualité de service rendu aux pilotes des politiques publiques (mise à disposition des crédits plus rapide, accélération de l'exécution des opérations, enrichissement des tableaux de bord, etc.), aux fournisseurs de l'État (dépôts des offres facilités dans le cadre des appels à la concurrence, connaissance en temps réels de l'avancement des règlements dus, etc.), aux agents (bulletin de paye accessible plus rapidement, mis à disposition de façon plus confidentielle, avec une capacité d'archivage et d'authentification améliorée) et au juge des comptes (accès facilité aux comptes, requête facilitée des pièces justificatives). Enfin, elle diminue les coûts de gestion, d'impression, d'acheminement et de stockage des pièces tout en étant respectueuse de l'environnement.

2 - Une optimisation de ce cadre est souhaitable et possible

Le cadre de la gestion budgétaire et

comptable du secteur public est traversé par plusieurs tendances de sens contraires qui rendent son optimisation complexe :

- entre pilotage centralisé, nécessaire pour le pilotage des finances publiques et responsabilisation des gestionnaires pour conduire les politiques publiques à moyens donnés et les transformer, ce qui pousse à plus de déconcentration ; cette aspiration à la déconcentration, qui était l'un des objectifs de la LOLF pour l'État et ses opérateurs, s'est heurté à un contexte financier difficile et à la difficulté de développer des modes de gestion responsabilisant dans la sphère publique du fait de leviers incitatifs plus limités;

- entre gestion annuelle, traditionnelle selon les grands principes du droit budgétaire et programmation pluriannuelle, qui se développe lentement ; le principe des lois de programmation, posé par la révision constitutionnelle de 2008, n'a pas permis un développement généralisé de la programmation, alors même que ce mode de fonctionnement existe pour les caisses de sécurité sociale depuis longtemps;

- entre centralisation comptable, voire uniformisation des référentiels comptables, avec une tension entre des référentiels comptables qui demeurent distincts et une nécessité accrue de consolidation des comptes, alors même que la stratégie de finances publiques s'exprime de manière croissante en comptabilité nationale.

L'efficacité de la gestion budgétaire et comptable publique pâtit de plusieurs handicaps.

Des acteurs insuffisamment responsabilisés

La responsabilisation des acteurs publics, au sein de l'État, comme des organismes publics se heurte parfois à des incertitudes tenant à l'allocation des moyens (au plan pluriannuel mais aussi, dans une certaine mesure, au plan annuel), sous l'effet en particulier de certains mécanismes budgétaires (gestion des reports, mise en réserve, conditions de délégation des crédits), aux régulations infra-annuelles rendus nécessaires par des aléas de gestion ou des infléchissements de priorités mais également des difficultés que peuvent éprouver certains responsables de programmes à élaborer des prévisions budgétaires sincères, fiables et réalistes et à suivre l'exécution de certains postes de dépense. Un autre facteur explicatif de ce constat réside dans le temps substantiel passé à discuter des projets de budget (selon des modalités privilégiant parfois des arbitrages ligne à ligne au détriment de visions plus stratégiques) alors qu'un calendrier beaucoup plus restreint était, jusqu'au printemps de l'évaluation, alloué à l'analyse de l'exécution. L'insuffisance des mécanismes d'incitation à la performance (faiblesse des mécanismes d'intéressement aux économies, modestie de la place réservée à l'examen des performances, existence de contrats d'objectifs dépourvus de volet

« moyens ») et le faible encouragement à la prise de risque renforcent ce constat.

Le cadre de gestion laisse lui-même peu de marge de manœuvre aux gestionnaires dans la gestion des moyens. Le cadre juridique rend parfois difficile le recrutement ou la fidélisation de hauts potentiels ou de profils spécialisés (informatique ou immobilier par exemple). Les possibilités de réallocation des moyens sont limitées. L'exécution effective du budget est cadrée par des contrôles multiples, souvent formels. L'organisation d'une séparation entre ordonnateurs et comptables peut de son côté interroger, moins dans son principe que dans son fonctionnement, notamment compte tenu de l'évolution des systèmes d'information et des modalités de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Enfin, la prise en compte des données comptables issues de l'activité dans le processus de décision et d'allocation des ressources reste rare. Or, elle permettrait parfois de mieux comprendre et d'anticiper les éventuels écarts aux prévisions, d'une part, et d'aider au pilotage et à l'allocation des ressources, d'autre part.

Un cadre et des règles de gestion non entièrement harmonisés

Les règles de la gestion publique sont nombreuses et insuffisamment harmonisées. Aux règles fixées par le ministère de l'Action et des comptes

publics s'ajoutent fréquemment des règles déterminées par les autres entités publiques (ou leurs tutelles) elles-mêmes. La complexité de ces règles peut parfois conduire à un alourdissement des charges de gestion et induire des difficultés de pilotage.

L'État tient, hors la comptabilité nationale, trois comptabilités différentes: une comptabilité générale (en droits constatés), une comptabilité budgétaire et une comptabilité dite d'analyse du coût des actions. L'utilité et l'exploitation de cette dernière n'ont pas été pleinement démontrées au regard du coût de sa confection.

Les organismes publics, soumis au décret GBCP, doivent désormais tenir une comptabilité budgétaire, support de l'autorisation budgétaire et une comptabilité générale. De leur côté, les organismes de sécurité sociale utilisent un référentiel comptable en droits constatés, qui fait l'objet d'une certification, et sert aujourd'hui de référence dans le cadre de l'exécution budgétaire (suivi des conventions d'objectifs et de gestion). L'application du GBCP aux organismes de sécurité sociale représenterait un coût et une complexité qui doit être mise au regard de son intérêt certain en termes de maîtrise des engagements entraînant des impacts pluriannuels, de pilotage des crédits et des emplois, de transparence des comptes ainsi que de mise en cohérence des comptes publics, ne fait aujourd'hui pas consensus au plan interministériel.

Pour l'État, une nomenclature par destination de politique publique en missions et programmes, voulue par le Parlement, est appliquée depuis 2006, permettant ainsi une lecture croisée par nature de dépense (masse salariale, fonctionnement, investissements, transferts à d'autres entités, opérations financières pour l'essentiel) et par objectif de politique publique. Un bilan doit pouvoir être fait. La composition des programmes a pu évoluer, tendant à concentrer les crédits ministériels de masse salariale sur un même programme. La fragmentation du financement des politiques publiques (par taxe affectée à des opérateurs et pas seulement par subvention, par exemple) ne permet pas toujours d'atteindre la lisibilité du coût des politiques publiques qui était attendue. Cette nomenclature par destination n'est pas retenue par les autres acteurs publics, notamment les collectivités locales, de manière uniforme.

Au plan comptable, si l'État et les organismes publics sont désormais dotés d'un référentiel normatifs, les organismes de sécurité sociale et les entités publiques locales ne bénéficient pas à ce stade d'un cadre comparable, même si les travaux en ce sens ont été engagés sous l'impulsion du conseil de normalisation des comptes publics, qui veille à mettre en cohérence les différents référentiels, publiés ou à venir. Au-delà, des interrogations, non dépourvues de conséquences pratiques, existent sur le sens de l'harmonisation des référentiels comptables publics au

plan international. Une directive du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, dispose que la Commission européenne doit procéder à une évaluation de l'adéquation, pour les États membres, de l'adoption des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Or, les normes IPSAS ne constituent pas une référence totalement pertinente en ce qu'elles ne permettent pas, en particulier, de décrire de façon satisfaisante les aspects essentiels de l'action souveraine des États, notamment la perception des impôts et les politiques d'intervention sociale. Une solution propre à répondre aux enjeux des États membres de l'Union européenne, sous forme d'élaboration de standards européens de tenue des comptes publics relevant de la souveraineté de l'Union et s'appuyant en priorité sur les travaux normatifs et les pratiques comptables des différents États membres répondrait à cette critique. Elle prend la forme du projet « EPSAS » (European Public Sector Accounting Standards), lancé par la Commission européenne pour faire suite à son rapport d'évaluation de l'adéquation pour les États membres des normes comptables internationales pour le secteur public.

Des outils et des processus à la rationalité perfectible

Les acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l'État partagent certes le même système d'information (CHORUS) mais l'organisation de la fonction

financière de l'État mise en place au moment du déploiement de Chorus souffre de son éclatement entre de très nombreux acteurs (prescripteurs, gestionnaires, contrôleurs budgétaires, centres de service partagés comptables, etc.) et son coût de gestion reste élevé. En outre, le processus de la dépense reste insuffisamment industrialisé et dématérialisé. Les outils budgétaires-comptables des organismes de sécurité sociale sont de leur côté vieillissant et insuffisamment adaptés à certains enjeux. Ceci ne favorise pas des performances optimales en termes de rationalisation de l'activité de production (nombreuses saisies manuelles), de qualité de la liquidation, ainsi que de pilotage et de suivi des prévisions. D'une manière générale, les outils de pilotage de l'activité (maîtrise des risques et contrôle interne, contrôle de gestion, comptabilité analytique), sont insuffisamment opérationnels et, par conséquent, peu exploités, jugés parfois trop éloignés des réalités opérationnelles des décideurs.

Une information coûteuse à produire et d'une exploitation pas toujours démontrée

Le volume des annexes au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) est considérable (près de quinze mille pages pour le PLF 2017) et suscite des interrogations récurrentes au regard de sa lisibilité, de son exploitation et de son insuffisante normalisation (ou plus exactement d'un insuffisant respect de sa

normalisation) rendant la production de ces documents à la fois consommatrice de ressources et doublonnée par des questionnaires parlementaires dont le volume ne se réduit pas et un ajout régulier de rapports à la demande du Parlement demandant souvent la consolidation d'informations éparses. Certains éléments de la comitologie budgétaire sont en outre perçus comme lourds et insuffisamment décisionnels. Enfin, les contrôles de la Cour des comptes se sont accrus alors que les ressources qui y répondent en administration centrale ou dans les organismes de sécurité sociale ont diminué.

3. De nouveaux défis attendent les gestionnaires publics

Renforcer la pluriannualité.

La Constitution pose le principe de l'annualité budgétaire et la LOLF ne prévoyait pas d'horizon pluriannuel, mais la notion de pluriannualité budgétaire s'est imposée dès 2009, avant d'être adoptée par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques en 2012, transposition du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La « pratique a en quelque sorte précédé le droit » et la triennialité s'est affirmée dans la procédure budgétaire comme un outil de soutenabilité des finances publiques, au même titre que la norme de dépenses. La programmation pluriannuelle a démontré son efficacité réelle, mais elle mérite d'être sans doute mieux intégrée

au pilotage budgétaire. Ce renforcement de la pluriannualité s'inscrirait dans le prolongement des intentions de la LOLF que sont la performance, la transparence et la responsabilité. L'expérimentation de contrats d'objectifs et de moyens avec certains gestionnaires, de l'État ou de ses opérateurs, pourrait « mettre en cohérence » cette vision macro-économique avec la gestion des programmes.

L'introduction de la pluriannualité est en soi un élément fondateur de l'autre grande priorité, qui consiste à responsabiliser davantage les gestionnaires publics. Plusieurs décisions ont déjà été prises en ce sens (réduction du taux de mise en réserve, «sincérisation» des dotations en loi de finances, quasi-automaticité des reports, assouplissements de certaines règles concernant le budget des opérateurs). D'autres peuvent les compléter : la réouverture des possibilités de fongibilité asymétrique en fin d'année, l'assouplissement du suivi des emplois et la promotion d'un pilotage prioritairement par les crédits de masse salariale et l'allégement de la procédure du « guichet unique ».

Simplifier la gestion budgétaire et comptable

Il serait cohérent d'accompagner cette évolution par de nouvelles simplifications des procédures et des contrôles. Il s'agirait de passer d'une logique de contrôles a priori à une logique de contrôles a posteriori recentrés et plus

efficaces. Quelques pistes : abandon de systèmes d'information peu ou non utilisés par les gestionnaires et/ou les parlementaires (ex. : comptabilité d'analyse des coûts) suppression du contrôle de régularité des actes de personnel, allègement du contrôle préalable des actes de recrutement de contractuels dès lors qu'ils respectent une grille de référence de rémunération fixée préalablement par accord entre le CBCM et le gestionnaire ministériel, allègement des contrôles budgétaire et comptable a priori en fonction du déploiement du contrôle interne, suppression, pour le comptable public, du contrôle de l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire et l'assouplissement des conditions de certification du service fait.

Ces simplifications pourraient utilement s'inscrire dans une ambition plus large d'efficacité accrue de la gestion budgétaire et comptable. Nombreuses sont les pistes susceptibles d'y contribuer: tirer un meilleur parti des progrès accomplis par l'automatisation des tâches et l'intelligence artificielle, renforcer la mutualisation des services d'exécution par généralisation des services facturiers et rapprochement, voire fusion, de ces services avec les centres de services partagés et rapprochement avec la fonction achats, adapter les modes de règlement de la dépense publique à la nature et au montant de la dépense, rendre résiduels les paiements et les encaissements en numéraire, mieux partager les données entre les administrations pour faciliter les

démarches des usagers et limiter ses visites mais également pour renforcer la prévention des erreurs et des fraudes, travailler à une meilleure articulation des rôles entre ordonnateur et agent comptable au sein de la sphère sociale et doter les organismes de sécurité sociale d'un véritable système d'information financier.

Certaines de ces pistes font l'objet d'une réflexion interministérielle dans le cadre d'Action Publique 2022, permettant d'escompter une prochaine mise en œuvre.

Optimiser les organisations

Le service facturier est l'organisation comptable consistant à centraliser la réception, le traitement et la mise en paiement de tout ou partie des factures d'un ordonnateur donné par un service spécialisé placé sous l'autorité du comptable. Dans un tel service, la certification du service fait vaut ordre de payer.

Là où il est déployé, le service facturier permet une sensible réduction des délais de paiement et donc une réduction du montant d'intérêts moratoires payés, une amélioration de la qualité comptable et des gains de productivité (cf. supra). Or, malgré sa progression régulière, son périmètre est aujourd'hui encore incomplet et loin de la généralisation du service facturier appelée de ses vœux par le Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) du 18 décembre 2013.

Une telle généralisation supposerait de

tirer tous les enseignements des services facturiers déployés. Certains précédents ont en effet mis en évidence les prérequis indispensables au déploiement du service facturier (préparation minutieuse, mobilisation de moyens suffisants, nécessité d'un pilotage conjoint à bon niveau avec les services ordonnateurs, etc.). D'autres ont pu faire apparaître certaines difficultés ou limites du modèle (adaptation plus ou moins avérée de certaines natures de dépenses au service facturier, complexité de certaines chaînes de dépense, conditions de gestion de la fin d'exercice), voire des réticences de principe. Enfin, une plus grande intégration des centres de services partagés et des services facturiers pourrait être justifiée.

En matière d'achat public, des marges de progrès existent en matière de mutualisation, pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.

Ces évolutions organisationnelles et méthodologiques doivent être l'occasion d'un travail approfondi sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (notamment s'agissant de la transformation digitale), sur la formation, initiale et continue et plus globalement d'un meilleur accompagnement des agents qui mettent en œuvre ces évolutions. Les agents publics et une partie de l'encadrement intermédiaire sont en effet probablement insuffisamment associés aux évolutions qui les concernent, du fait notamment de modes de travail très hiérarchisés et descendants.

Alléger les processus

Le processus de centralisation, de production et de certification des comptes de l'État continue, treize ans après la première certification, de mobiliser d'importantes ressources au sein des différents acteurs concernés par l'exercice (services gestionnaires et ordonnateurs, services comptables, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels - CBCM, certificateur, etc.).

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour alléger l'exercice de certification.

La première consiste à alléger les modalités mêmes de la certification. Elle pourrait prendre la forme d'une stabilisation du niveau d'exigence de la certification en subordonnant le prononcé d'un nouveau point de réserve à l'occurrence d'un élément d'information nouveau le justifiant, à la démonstration d'un écart à la norme non mis en lumière auparavant ou à la démonstration d'une dégradation de la qualité comptable.

Il serait utile, en complément, de définir un mode de résolution des divergences d'interprétation. Plusieurs sujets de désaccord pluriannuels résultent en effet d'une interprétation divergente de la norme et mobilisent de façon récurrente le producteur des comptes et le certificateur. Il pourrait être imaginé de recourir dans des cas bien précis à un acteur tiers, dont l'interprétation s'imposerait au certificateur et au producteur des comptes.

Il est également souhaitable de simplifier les travaux de clôture des comptes. À titre d'exemple, il n'est peut-être pas justifié (et ce n'est d'ailleurs pas une exigence normative) de poursuivre l'important travail de valorisation actuarielle des engagements portés par l'État au titre des dispositifs d'intervention. Il n'est peut-être pas non plus justifié de poursuivre la comptabilisation au premier euro des engagements hors bilan de l'État alors qu'un seuil de comptabilisation par dispositif d'intervention pourrait être mis en place afin de soulager les gestionnaires et les comptables sans pour autant porter atteinte à la sincérité des comptes.

Une réflexion pourrait, au-delà, être menée sur l'annualité de la certification ou plus exactement sur la signification de cette annualité. À l'instar de ce qui a été mis en œuvre pour les notes d'exécution comptable, on pourrait envisager une formule selon laquelle un audit complet serait réalisé à intervalle régulier (tous les deux ou trois ans par exemple) tandis que des audits de suivi annuels allégés seraient diligentés le reste du temps pour vérifier les absences de régressions et examiner spécifiquement les points qui ont fait l'objet de réserves.

Enfin, il semble possible de travailler à une rationalisation du partage de l'information. La Cour des comptes est en charge de différentes missions : jugement des comptes, contrôle de la gestion, certification des comptes, participation à l'évaluation des politiques

publiques. Dans le cadre de ces différentes missions, les administrations sont régulièrement sollicitées pour fournir à la Cour des comptes des éléments d'information proches voire identiques. Afin de rationaliser les échanges, les informations recueillies lors des différentes missions pourraient être plus largement partagées. L'administration pourrait mettre l'information à disposition sur un support unique consultable par tous les acteurs de la Cour. L'information serait ainsi, à moindre coût, plus rapidement accessible.

Mieux valoriser l'information budgétaire et comptable

Le paradoxe apparent selon lequel la comptabilité générale de l'État n'a jamais été aussi fiable et aussi peu exploitée tient à quelques facteurs simples.

La comptabilité générale s'inscrit dans un champ également occupé par d'autres référentiels financiers. Au plan interne, la comptabilité budgétaire est la base de la culture financière de l'État, car elle est le support de l'autorisation parlementaire et du suivi de son exécution. Au plan international, des préoccupations de modélisation, de prévision et de comparaison ont fait émerger la comptabilité nationale comme deuxième pilier de description et d'analyse économique et financière comparée. Ainsi, par ses limites de pertinence et la place occupée légitimement par d'autres référentiels pour décrire financièrement l'État, il est logique que la comptabilité

générale ne tiennent pas une place centrale. Par ailleurs, la lecture et l'interprétation des données comptables ne sont pas des données immédiates de la conscience. Ses mécanismes et ses concepts sont insuffisamment partagés et expliqués. Enfin, il est possible que des choix de communication inadéquats ont pu être opérés. Une communication trop largement axée sur la certification des comptes, tant dans son calendrier que dans son contenu, et sur ses composantes «macro» (situation nette, actifs, passifs, etc.) a été opérée jusqu'à une période récente.

Nous devons nourrir une triple ambition :

- Réserver davantage de place à la communication financière. L'objectif serait de passer d'une communication générale et «défensive» à une communication plus précise et opérationnelle. La satisfaction de cet objectif suppose de mettre l'accent sur des éléments de compréhension de la situation financière de l'État qui ne seraient pas d'ores et déjà disponibles en comptabilité budgétaire en confrontant l'évolution des charges et des produits rattachés à l'exercice à ceux effectivement décaissés ou encaissés. Elle passe également par une meilleure articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire : explicitation du passage du solde budgétaire au solde patrimonial, via les charges à payer, les charges calculées, les variations d'actif sans impact budgétaire afin de mesurer le « degré de vertu » de l'exécution budgétaire. Elle

exige enfin une lisibilité accrue entre les états financiers en comptabilité générale et la mise en œuvre des politiques publiques. Substituer à l'actuelle présentation sectorielle des comptes une présentation ministérielle de composantes du compte de résultat et du bilan.

- Mobiliser davantage la comptabilité pour éclairer les choix de gestion. L'objectif est ici d'aider les gestionnaires à analyser leur gestion et éclairer leurs choix de budgétisation (arbitrages sur l'utilisation des actifs, le coût et le niveau des stocks, la politique d'entretien de l'immobilier). Ceci passe par la production d'éléments ministériels de compte de résultat et de bilan à la maille pertinente (département ministériel, budget opérationnel de programme, etc.) et un soutien renforcé aux ministères dans l'interprétation des informations comptables.

- Promouvoir un meilleur partage de la culture comptable. L'objectif est de promouvoir la compréhension et l'usage des données comptables. Ceci passe par le renforcement de la formation comptable, en intégrant, par exemple, aux programmes de formation aux finances publiques délivrés au sein des grandes écoles de la fonction publique une appropriation minimale de la comptabilité générale de l'État et en mettant en place une formation interministérielle continue aux concepts et aux outils comptables. Cet objectif nécessite également de renforcer la cohérence et la lisibilité des concepts budgétaires et comptables mobilisés par la chaîne de la dépense : engagement,

dépense obligatoire, reste à payer, charges à payer, dette non financière, etc. Enfin, cette ambition suppose de traiter les comptes de l'État en open data, pour permettre aux citoyens intéressés de s'en saisir.

Renforcer l'efficacité de la maîtrise des risques

La priorité doit être dans ce domaine de renforcer l'effectivité d'un contrôle interne comptable dont les fondements, les traductions et les méthodes demeurent pour beaucoup d'acteurs trop théoriques.

Si les efforts collectifs ont permis au contrôle interne de l'État d'atteindre un stade de développement reconnu, des axes d'amélioration restent à approfondir. Les démarches ministérielles de maîtrise des risques susceptibles d'avoir une incidence significative sur les comptes de l'État doivent encore gagner en maturité pour permettre la mise en œuvre d'un contrôle interne efficace et en assurer un suivi utile.

Les synergies entre contrôles internes comptable et budgétaire d'une part, et entre contrôles internes financier et métier d'autre part, gagneraient à être davantage exploitées afin de mieux articuler les préoccupations financières et opérationnelles et ainsi accroître la cohérence de la maîtrise des risques. Une meilleure hiérarchisation des plans d'action ministériels apparaît également souhaitable. Un déploiement efficace des actions de maîtrise des risques implique en effet qu'elles ciblent en priorité les

processus à enjeux et les risques majeurs identifiés au sein de chaque département ministériel. La mesure de l'efficacité des actions de contrôle interne mises en place doit être développée et le recours aux outils d'évaluation (contrôles de supervision a posteriori et compte-rendu, audit interne, etc.) étendu. Comme la Cour le précise, il importe que les secrétaires généraux soient en mesure d'évaluer l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques au sein de leur périmètre de responsabilité. Le déploiement du contrôle interne de l'État doit enfin être poursuivi afin de couvrir l'ensemble des périmètres ministériels (services déconcentrés et organismes sous tutelle).

La DGFIP doit rester pleinement engagée pour accompagner les ministères dans l'approfondissement de leur démarche de maîtrise des risques. Elle apporte un appui transversal au développement des démarches ministérielles de contrôle interne comptable. Elle entend poursuivre et intensifier ses actions afin d'appuyer les ministères dans la mise en œuvre des axes de progrès identifiés par la Cour des comptes. Elle travaille, conjointement avec la direction du Budget, à une meilleure articulation des dispositifs de maîtrise des risques budgétaires et comptables. Cette préoccupation fait écho aux stratégies ministérielles déployées en matière de contrôle interne, mettant l'accent sur le développement d'une approche commune à l'ensemble des risques financiers (budgétaire et comptable) : structure de gouvernance commune,

cadre de référence partagé, support de pilotage unique, développement d'une démarche globale. Le ministère de la Culture s'est ainsi doté d'une charte ministérielle du contrôle interne financier qui précise les leviers d'articulation entre le contrôle interne financier et le contrôle interne « métier ». Au ministère des Affaires étrangères, des données « métiers » ont été introduites au sein de la carte des processus comptables et la carte des processus métiers intègre une analyse de leurs incidences sur les processus comptables.

Faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats : tel était le paradigme pour une gestion publique rénovée par la LOLF et le GBCP.

Son bilan reste nuancé. Le cadre de la gestion budgétaire et comptable de l'État et de ses opérateurs a connu en peu de temps une transformation profonde, ambitieuse, salubre à certains égards, débouchant sur une modernisation sans précédent et une harmonisation bienvenue du cadre budgétaire et comptable des administrations publiques en mettant à disposition de l'ensemble des organismes publics de nouveaux outils de pilotage et de gestion budgétaire et comptable. Ce cadre reste toutefois complexe et sa mise en œuvre est desservie par une culture de performance inégalement partagée. En outre, il irrigue de façon parfois timide la prise de décision stratégique et les choix d'allocation de ressources de la part d'acteurs dont la responsabilisation n'a peut-être pas connu la traduction que les

« pères fondateurs » de ses textes escomptaient. Enfin, sa contribution à un retour à l'équilibre structurel des finances publiques n'a peut-être pas été à la hauteur de certaines attentes.

L'atteinte de l'ambition initiale portée par les textes fondateurs de la gestion publique n'est pas hors de portée. Elle est d'ailleurs essentielle à toute stratégie de transformation de l'État et à la volonté de conférer plus d'autonomie et de responsabilité aux gestionnaires mais également de redonner le sens et la fierté de l'action aux agents publics qui y consacrent leur temps. Elle repose pour partie sur notre capacité collective à poser un regard différent sur la dépense publique et son usage, à accroître la capacité d'investissement de l'État dans ses services et l'entretien de ces actifs (systèmes d'information, formation, immobilier, justice, défense, infrastructures de communication et de transport notamment) stratégiques pour un service public ancré dans le monde contemporain, et à laisser davantage de place à la confiance entre les acteurs.

L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales

Paul HERNU

Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes, Consultant en gestion et finances publiques

GFP n°1-2019/Janvier-Février 2019

L'autonomie financière des collectivités locales est de plus en plus restreinte par la substitution de recettes « nationales » à la fiscalité locale et par un encadrement juridique de la dépense de plus en plus contraignant. Les fondements de la décentralisation à la française sont remis en cause et sont donc à repenser.

La montée du niveau de la mer et des océans imputable au réchauffement climatique provoque un recul inquiétant du trait de côte défini comme la limite jusqu'à laquelle peuvent parvenir les eaux marines. En l'espace de cinquante ans, 19% du trait de côte ont marqué un retrait et cela correspond à 30 kilomètres carrés de surface perdue dans les secteurs en recul. Ce phénomène d'érosion n'est pas récent, mais il s'est accéléré ces dernières années avec les effets cumulatifs du réchauffement climatique.

L'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales partage cette caractéristique : entamée dès le début de la décentralisation territoriale, elle s'est accélérée ces dernières années, notamment depuis la réforme ayant consisté à remplacer la taxe

professionnelle par de nouveaux impôts économiques et, ces derniers temps, avec la perspective du dégrèvement total de la taxe d'habitation.

Cette évolution fait prendre un cours préoccupant à la décentralisation territoriale. Elle dissout, en effet, le lien entre les élus locaux et les contribuables locaux, s'opère dans un cadre juridique qui ne s'y oppose pas et conduit à une centralisation renforcée des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

L'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales repose sur une substitution de plus en plus importante de l'impôt national ou de l'impôt déterminé nationalement à l'impôt décidé au niveau local

Cette érosion n'est pas récente. Tout le cours de la décentralisation territoriale a, en effet, été marqué par une succession de transferts de ressources de l'État aux collectivités locales en substitution d'impôts locaux. Deux grands types de transferts ont été mis en œuvre, sous la forme, d'une part, de dégrèvements ou

d'exonérations d'impôts locaux pour remédier à l'inadéquation de ces impôts à la situation économique des entreprises ou à la situation sociale de certaines catégories de contribuables, d'autre part, de transferts de fiscalité pour compenser les charges induites par les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales.

Les dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux ont accompagné, dès les premières années, le cheminement de la décentralisation territoriale. Ainsi, par exemple, le dégrèvement partiel de taxe d'habitation des contribuables de situation modeste remonte à 1985.

Il en a été de même pour la fiscalité transférée. Dès l'acte I de la décentralisation territoriale, l'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a prévu que les transferts de compétences soient accompagnés du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Selon l'article L 1614-4 du code général des collectivités territoriales, les charges nettes induites par les transferts de compétences doivent ainsi être compensées par le transfert d'impôts d'État et par des ressources provenant du Fonds de compensation de la fiscalité transférée.

Pour l'année 2016, le produit total des dégrèvements, exonérations et admissions

en non-valeur s'est élevé à 13,9 Md€, dont 3,7 Md€ au titre des dégrèvements de taxe d'habitation, 5,9 Md€ au titre des dégrèvements d'impôts économiques sur les entreprises, 1,1 Md€ au titre des dégrèvements de taxe foncière, 0,5 Md€ au titre des admissions en non-valeur et 2,7 Md€ au titre des exonérations d'impôts locaux. Le produit de la fiscalité transférée a atteint 33,4 M€, dont 11,3 Md€ au titre des transferts de compétences de l'Acte I de la décentralisation, 12,7 Md€ au titre de ceux intervenus suite à l'Acte II de la décentralisation, 7,3 Md€ dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et 2,1 Md€ à des titres divers. Le total des ressources fiscales reçues de l'État par les collectivités locales en 2016 a ainsi atteint un montant global de 47,3 Md€ représentant 36,7 % du total de leurs recettes fiscales et 24 % du total de leurs recettes de fonctionnement.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le montant des ressources transférées aux collectivités locales au titre des dégrèvements, exonérations et admissions en non-valeur d'impôts locaux représentera un montant de 17,6 Md€ et le total de la fiscalité transférée atteindra 34,8 Md€.

Dans ce dernier total, le montant de la fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale générée par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 s'élèvera à 7,4 Md€. Après les transferts de fiscalité liés à l'Acte I de la décentralisation à partir de 1983, puis ceux liés à l'Acte II de la décentralisation à

partir de 2004, la réforme de 2010 de remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts économiques pour les entreprises a fortement accéléré l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales. En effet, cette réforme a ajouté de nouveaux transferts fiscaux de l'État provenant de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), d'un versement complémentaire au titre des DMTO et d'une baisse des frais de gestion de la fiscalité directe locale prélevés par l'État, dont le montant en 2018 atteindra, respectivement, 3 409 M€, 772 M€, 645 M€ et 2 571 M€.

Mais c'est surtout le remplacement partiel de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé nationalement, qui a accéléré la baisse de l'autonomie fiscale des collectivités locales. À la suite de cette réforme, un rapport parlementaire de mai 2012 faisait ainsi état d'une baisse de la part des ressources fiscales résultant de taux d'imposition décidés localement, de 48 à 41 % pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de 35 à 16 % pour les départements et de 30 à 11 % pour les régions, collectivités qui se veulent emblématiques de la décentralisation territoriale.

Tout dernièrement, enfin, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a apporté une nouvelle touche à l'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales, par une mesure de dégrèvement

de la taxe d'habitation due par 80 % des contribuables au titre de leur résidence principale et dont le revenu est inférieur à un revenu de référence fixé à 27 000 € par an pour une personne seule, 43 000 € pour un couple, majoré de 6 000 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. La plénitude de ce dégrèvement s'étalera sur trois années: 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. De surcroît, dans une allocution du Président de la République prononcée le 23 novembre 2017 lors du congrès de l'association des maires de France, l'objectif a été annoncé de dégrever tous les foyers fiscaux de leur taxe d'habitation due pour leur résidence principale dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité locale.

Dans l'immédiat, les 30 premiers pour cent de dégrèvement accordés à 80 % des contribuables feraient passer la prise en charge par le contribuable national de 3,70 Md€ en 2017, à 6,86 Md€ en 2018, puis 6,6 Md€ en plus en 2019 et 10,1 Md€ en plus en 2020 par rapport au montant du dégrèvement de taxe d'habitation de 2017, ce qui représenterait, en 2020, une prise en charge totale de 15 Md€ par le contribuable national sur un montant total de taxe d'habitation à cette échéance de l'ordre de 24,6 Md€, soit plus de 60 % de ce montant.

Selon le rapport de la mission Richard-Bur consacré à une réflexion et à des propositions sur la refonte de la fiscalité locale, déposé en mai 2018, le coût supplémentaire qui devrait être supporté par les finances nationales au titre du

dégrèvement de taxe d'habitation pour les 20 % de foyers fiscaux restants, au titre de leur résidence principale, n'est pas financé actuellement, contrairement au financement pour les 80 % de foyers d'ores et déjà bénéficiaires qui est prévu dans la trajectoire des finances publiques incorporée à la loi de programmation des finances publiques pour la période allant de 2018 à 2022.

Pour sortir de cette impasse et dans l'hypothèse d'accorder un dégrèvement de taxe d'habitation à 100 % des foyers fiscaux pour leur résidence principale à l'horizon 2020, l'État devrait compenser, à cette échéance, un montant total de taxe d'habitation estimé à 26,3 Md€ dans le rapport de la mission Richard-Bur comprenant 24,6 Md€ de taxe d'habitation non exonérée et 1,7 Md€ d'exonérations de cette taxe.

Les modalités de cette compensation font actuellement l'objet d'une âpre négociation entre l'État et les différentes associations représentatives d'élus locaux qui, par ailleurs, n'ont pas la même position sur la meilleure ou la moins mauvaise façon d'opérer. Si le Gouvernement et ces associations paraissent tomber d'accord pour obtenir une compensation partielle au moyen du transfert au « bloc communal » de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, deux problèmes restent en suspens. Le premier résulte des modalités de transfert de cette part départementale à l'intérieur du « bloc communal » entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre auquel elles

adhèrent. Le second problème provient de la nature et du montant des impôts nationaux à transférer, d'une part, aux départements pour compenser la perte de la part départementale de taxe foncière, d'autre part, au « bloc communal » pour compenser l'écart qui apparaîtrait en 2020, entre le montant de taxe d'habitation totalement dégrévée de 26,3 Md€ et le montant de la part départementale de taxe foncière estimé à 15,1 Md€.

D'autres modalités de compensation du dégrèvement total de la taxe d'habitation sont actuellement avancées, soit à l'intérieur du « bloc communal », soit venant de l'État en direction des départements et du « bloc communal », mais quel que soit le mode de compensation, un nouveau transfert d'une part d'impôt national ou de plusieurs impôts nationaux devra assurer la compensation de ce dégrèvement total, pour un montant estimé de l'ordre de 26 Md€ en 2020, qui s'ajoutera aux autres transferts fiscaux déjà accordés sous diverses formes et à la perte partielle du pouvoir de fixer localement les taux d'imposition en matière de fiscalité économique depuis la suppression de la taxe professionnelle, pour venir confirmer l'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales renforce la dissolution du lien entre les élus locaux et les contribuables locaux et met en péril la nécessité d'une gestion publique locale citoyenne et responsable

Dans un régime de démocratie représentative, le principe du consentement à l'impôt par le citoyen est fondamental. Ce principe est ainsi défini par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 auquel renvoie le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Le libre consentement à l'impôt par le citoyen, ainsi garanti par le préambule de notre Constitution, tant dans sa nécessité, que dans sa détermination et son emploi, suppose un lien de proximité avec ses représentants à qui il a donné délégation pour ce faire. Cette proximité doit pouvoir, a fortiori, être assurée au niveau local, tant il est évident que c'est à niveau que le citoyen est le plus sensible à la relation qu'il peut établir entre le niveau de l'impôt qui lui est réclamé et le niveau et la qualité des services qui lui sont rendus localement.

Mais force est de constater en ce domaine que l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales se traduit par la baisse continue du pouvoir fiscal

des élus locaux et, ce faisant, dissout leur lien de proximité avec le contribuable local et atténue aussi leur responsabilité quant au bon emploi des ressources procurées par un impôt qui devient de plus en plus national et de moins en moins local.

Cette perte du sentiment de responsabilité peut être d'autant plus accentuée que l'interdiction du cumul de mandat de parlementaire avec le mandat de chef ou d'adjoint d'un exécutif local ne permet plus à ce dernier de participer au vote des impôts nationaux.

L'accélération de l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales se poursuit dans un cadre juridique qui ne s'y oppose pas.

Selon l'article 72-2 de la Constitution : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

L'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, codifié à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, énonce que : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une

part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs».

L'Article 4 de la loi organique précitée, codifié à l'article LO 1114-3 du CGCT, précise que : «Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

Enfin, l'article 5 de la même loi organique, codifié à l'article LO 1114-4 du CGCT, dispose que : « Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution. Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième

année suivant celle où ce constat a été fait. »

Ces trois articles forment le cadre juridique, à la fois, du principe d'autonomie financière des collectivités locales et du suivi de l'application de ce principe.

La mise en œuvre du suivi du ratio d'autonomie financière prévue à l'article 5 précité de la loi organique de 2004 donne lieu, chaque année, à la publication de la valeur de ce ratio calculé sur les données de l'année N-2.

La dernière publication intervenue en 2017, fait, pour ce ratio, ressortir les évolutions suivantes.

La valeur plancher du ratio d'autonomie financière, établie sur les données de base de l'année 2003 pour respecter la disposition en ce sens de l'article 4 précité de la loi organique de 2004, a été respectée de manière assez spectaculaire puisque la valeur du ratio a augmenté, de 2003 à 2015, de 7,8 points pour les communes et les EPCI, allant même jusqu'à 12,3 points pour les départements et surtout jusqu'à 20,8 points pour les régions, alors même que ces deux dernières catégories de collectivités territoriales sont celles qui ont connu les plus importants transferts de fiscalité au cours de cette période et que leurs élus sont ceux qui ont subi la perte la plus importante de pouvoir fiscal à la suite de la suppression de la taxe professionnelle.

Ce paradoxe trouve son explication dans la définition des ressources propres donnée par l'article 3 précité de la loi organique de 2004 selon lequel les ressources propres incluent les impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, c'est-à-dire des impositions dont la collectivité n'a pas le pouvoir elle-même, par ses élus, soit de déterminer le taux, soit de déterminer l'assiette, voire les deux à la fois. Tel est le cas d'impositions locales de montants substantiels, par exemple de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux est fixé nationalement, ou de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques dont la part locale d'assiette et la majeure partie du taux sont déterminés et fixés nationalement.

De surcroît, si l'on ajoute au produit de ces impositions locales déterminées nationalement, le produit des dégrèvements législatifs, tel celui très important décidé dernièrement qui supprimera progressivement la totalité de la taxe d'habitation due sur les résidences principales, ainsi que le produit des admissions en non-valeur des créances d'impôts locaux, financés par le contribuable national, on s'aperçoit qu'une part significative des ressources fiscales portées au numérateur du ratio d'autonomie financière, considérées comme des ressources propres alors qu'elles ne sont pas issues d'une détermination ou d'une décision propres aux élus locaux, majorent indûment la valeur de ce ratio et masquent ainsi la détérioration de l'autonomie financière

des collectivités locales imputable à l'érosion de leur autonomie fiscale.

Ce suivi en trompe l'œil est, d'une certaine façon, renforcé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'application du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans une décision rendue le 29 décembre 2009, le Conseil a pu, en effet considérer qu'« il ne résulte, ni de l'article 72-2 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle, que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ». Il affirmait ainsi, en quelque sorte, qu'il n'avait pas à se prononcer sur l'application d'un principe d'autonomie fiscale non défini par des dispositions constitutionnelles, mais ne pouvait que se limiter à veiller à la bonne application du principe d'autonomie financière. Il introduisait, de cette façon, une déconnexion de ce principe par rapport au principe d'autonomie fiscale, lequel repose, en particulier, sur la définition des ressources propres donnée par l'article 3 précité de la loi organique de 2004, qui admet que ces ressources soient déterminées, au moins partiellement, par des données locales, même si les élus locaux n'ont aucun pouvoir ou ne disposent que d'un pouvoir limité sur leur valorisation, que ce soit en matière d'assiette, ou en matière de taux.

Tel est d'ailleurs le fondement de la décision du Conseil rendue dernièrement, le 28 décembre 2017, à propos du dégrèvement de taxe d'habitation prévu

par la loi de finances pour 2018. Mais en dehors du rappel de la définition des ressources propres, le Conseil a reconnu la conformité de ce dégrèvement au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales en fondant aussi sa décision sur le fait que les communes demeureront libres de fixer un taux de taxe d'habitation supérieur au taux 2017 servant de référence pour calculer le montant du dégrèvement, les contribuables bénéficiaires du dégrèvement redevenant alors assujettis au complément de taxe résultant de l'écart entre le taux fixé par la commune et le taux de référence. Ce fondement invoquant la conservation de la liberté de fixer le taux de l'impôt est un élément constitutif essentiel de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais il peut paraître surprenant que le Conseil retienne cet élément pour affirmer la conformité du dégrèvement au principe d'autonomie financière au regard de la décision rendue en 2009 dans laquelle l'autonomie fiscale n'était pas reconnue comme participant à ce principe.

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales conduit à une centralisation renforcée de leurs relations financières avec l'État

L'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales paraît conduire inéluctablement à un affaiblissement de la position des collectivités locales dans leurs relations financières avec l'État. L'évolution de la décentralisation territoriale dans laquelle ces collectivités reçoivent de plus en plus de compétences,

mais sont dotées de moins en moins de ressources relevant de décisions de leurs conseils élus est consubstantiel de cet affaiblissement qui les place dans une position de demandeur, voire de quémendeur, de ressources octroyées par l'État. Ce dernier, face à une situation d'ensemble des finances publiques très contrainte au regard de l'importance des déficits et de l'endettement publics est alors lui-même conduit à prendre des mesures restrictives affectant ses relations financières avec les collectivités locales, soit sous forme unilatérale en diminuant la dotation globale de fonctionnement qui leur est versée comme cela s'est produit de 2013 à 2017, soit en encadrant leur gestion financière en mettant sous surveillance l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et de leur endettement comme cela a été décidé dernièrement.

À cet égard, les articles 13, 29 et 30 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 contiennent un certain nombre de dispositions qui vont dans ce sens.

Article 13 : « I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de

collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

III. - L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant.

IV. - L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, s'établit comme suit, en milliards d'euros courants : - 2,6 Md€ pour chacune des années de 2018 à 2022, soit - 13 Md€ sur toute la période ».

Pour mieux garantir cette évolution, une procédure de contractualisation est prévue entre l'État et les collectivités les plus importantes. Tel est l'objet de l'article 29 de la loi de programmation.

Article 29 : « I. - Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et les régions, la

collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon, ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

Des contrats de même nature sont conclus entre le représentant de l'État, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

Les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent demander au représentant de l'État la conclusion d'un contrat.

À cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

1° Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;

2° Un objectif d'amélioration du besoin de financement ;

3° Et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence défini au présent article, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupements, le plafond national de référence est de :

a) Douze années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

b) Dix années pour les départements et la métropole de Lyon ;

c) Neuf années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

II. - Le contrat prévu au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'État et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

IV. - Sur la base du taux national fixé au III de l'article 13, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage chaque année.

A. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des

1° à 3° du présent A, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

B. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013

et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1er janvier 2014.

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

V. - À compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette

différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est supérieure à 0, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application du deuxième alinéa du présent V prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Le représentant de l'État propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose d'un mois pour adresser au représentant de l'État ses observations. Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente des observations, le représentant de l'État, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.

Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est

pas prononcée dans le délai prescrit, le représentant de l'État arrête le montant de la reprise financière.

VI. - Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, après application des conditions prévues au IV du présent article.

Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté en application du premier alinéa du présent VI. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté.

Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

VII. - En cas de respect des objectifs fixés au I, le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

VIII. - Le Gouvernement dresse un bilan de l'application des dispositions de l'article 13 et du présent article avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan tient compte du rapport public annuel du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

IX. - Le dispositif prévu à l'article 13 et au présent article entre en vigueur à compter de la publication de la présente loi ».

Ce dispositif contractuel impliquant, à titre obligatoire, 322 collectivités et EPCI à fiscalité propre parmi les plus importants (plus de 60 M€ de dépenses réelles de fonctionnement exécutées au compte de gestion relatif au budget principal de 2016) est certes moins désagréable, en la forme, qu'une réduction unilatérale des dotations, mais il s'avère néanmoins très contraignant puisqu'il contient un véritable encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement, assorti d'une sanction financière non négligeable, pouvant aller jusqu'à 2 % du montant des recettes réelles de fonctionnement, arrêtée par le représentant de l'État, en cas de dépassement de l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat.

À ce dispositif, l'article 30 de la loi de programmation ajoute la présentation annuelle de son exécution au comité des finances locales.

Article 30 : « Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n°

2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la présente loi. Il évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 13 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité ».

Cette présentation au comité des finances locales n'est pas assortie de suites particulières dans la mesure où l'objectif de progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, fixé à 1,2 % par an pour l'ensemble des collectivités locales, n'a pas de nature normative et ne s'impose qu'aux collectivités qui ont l'obligation de contractualiser ou qu'à celles qui ont volontairement contractualisé. Une généralisation de cet objectif à l'ensemble des collectivités locales, sous la forme, par exemple d'une loi de finance- ment comportant une norme de progression des dépenses à respecter obligatoirement paraîtrait irréaliste compte tenu de la diversité de situation des collectivités en termes de taille, de ressources et de

charges, et franchement contraire au principe constitutionnel de leur libre administration déjà bien affecté par une accélération de l'érosion de leur autonomie fiscale.

Comme il arrive d'imposer aux collectivités des dépenses nouvelles par les transferts de compétences, ou plus régulièrement par l'imposition de nouvelles normes de fonctionnement, il leur arrive aussi de subir une réduction de leur autonomie financière en réduisant leur autonomie fiscale.

Toutefois la libre administration se traduit encore par une plus grande liberté d'engager les dépenses, par rapport à la liberté de collecter des ressources réellement propres, qui se réduit comme peau de chagrin si l'on prend comme exemple celui des régions françaises.

Le temps ne serait-il pas venu de repenser et de réformer profondément ce régime de décentralisation territoriale à la française ?

Peut-être viendra-t-il si l'État parvient enfin à assainir la situation d'ensemble des finances publiques, ce qui permettrait au moins d'engager un véritable dialogue dans un climat qui ne soit plus de défiance réciproque.

La facturation électronique en Italie

Revue Française de Comptabilité N° 530/Avril 2019

Stefano Vignoli Dottore commercialista

Le contexte européen

La TVA (Imposta sul valore aggiunto, IVA en Italie) est un des impôts communs aux 28 pays membres de l'Union européenne. Concernant la facturation électronique, le nerf de la guerre, c'est bel et bien la gestion de cet impôt, source d'arriérés d'impôts importants et de fraude fiscale régulière. Cet impôt contribue pourtant à des revenus budgétaires essentiels pour l'Europe, ce qui en fait un enjeu d'autant plus conséquent.

La facturation électronique, au niveau de la réglementation européenne est, jusqu'à présent, optionnelle mais tend dans certains cas à devenir obligatoire .

En 2012, le Portugal a pris les devants et s'est lancé dans le développement de la digitalisation. En effet, ce dernier l'a instaurée et rendue obligatoire en date du 24 août 2012, et il est à noter que la dématérialisation a été reconnue comme un des instruments les plus efficaces pour faire sortir le pays de la profonde crise financière qu'il a connue entre 2008 et 2012, ce qui constitue un argument de poids en sa faveur.

Quant aux autres Etats-membres, ils se partagent entre une absence totale de réglementation spécifique (à l'instar de la Bulgarie, la Grèce, l'Irlande, la Pologne, le Royaume-Uni - liste non exhaustive), et une réglementation résolument tournée vers les transactions B2G (business to government), c'est à dire les transactions

avec le secteur public. Pour ne citer qu'eux, le Danemark depuis 2005, l'Autriche depuis 2014, l'Allemagne en plusieurs étapes depuis 2017, l'Espagne depuis 2015.

La France, quant à elle, effectue une mise en place progressive. Depuis 2012, l'Etat français a incité les entreprises à émettre des factures électroniques. Cette démarche s'est notamment accélérée depuis 2017, sur un échelonnement qui va jusque 2020, et seulement concernant les transactions entre les entreprises et l'Etat et ses déclinaisons. La facturation électronique devient obligatoire pour les fournisseurs de la commande publique qui dépend du nombre de salariés de la structure concernée (à partir de 5 000 en 2017, 250 en 2018, 10 en 2019 et pour tous les autres en 2020).

Le contexte italien

Une orientation digitale manifeste

L'Italie est résolument tournée vers le digital, et ce, depuis plusieurs années.

Par exemple, les courriels certifiés font partie du paysage italien depuis 2009. En effet, depuis longtemps les professions libérales (2009) les sociétés (2011) et les entreprises individuelles (2013) se doivent d'avoir une adresse dite Posta Elettronica Certificata –PEC, qui donne aux emails la même valeur juridique qu'un courrier recommandé avec accusé de réception.

Le gouvernement italien encourage et soutient la dématérialisation, par exemple,

les entreprises peuvent notamment bénéficier de services spécialisés, de procédures allégées, de crédits et autres exonérations d'impôts, en lien avec la transformation technologique et/ou digitale.

Pour rappel, en Italie, la facturation électronique est déjà obligatoire depuis le 6 juin 2014 pour les ministères, l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale. Cette obligation s'est ensuite étendue à toute l'administration publique à partir du 31 mars 2015. En Juillet 2018, elle s'est étendue à la vente de carburants (dans certains cas), et aux prestations entre sous-traitants et contractants dans les travaux avec le secteur public.

Puis, en septembre 2018, l'obligation s'est étendue aux ventes en détaxe (tax free), pour des biens destinés à un pays extracommunautaire, d'une valeur minimale de 155 euros.

A noter: la directive UE 2006/772, indiquait que la facturation ne saurait être imposée sans le consentement du destinataire. L'Italie a donc dû demander une dérogation spéciale à la Commission européenne le 27 septembre 2017 pour la rendre obligatoire.

Objectifs poursuivis

La convergence de ces mesures étant, bien évidemment, la lutte contre la fraude fiscale, cheval de bataille italien depuis quelques années déjà.

Si la dématérialisation permet aux entreprises une avancée significative, une simplification administrative et une réactivité nouvelle, elle octroie également à l'administration fiscale de nombreux avantages: contrôles plus fiables, réactivité accrue.

Ayant mis un point d'honneur à combattre la fraude fiscale, l'Italie a argumenté sa

demande en mettant en avant les avantages majeurs de la dématérialisation, comme le fait d'augmenter la capacité de l'administration fiscale à prévenir et empêcher l'évasion et la fraude fiscale ou le fait de rendre plus simples les déclarations et les versements fiscaux, le tout dans une volonté de simplification administrative, permettant des économies d'échelle.

Un pays précurseur de la facture électronique obligatoire

L'Italie a donc obtenu en date 16 avril 2018 par décision d'exécution 2018/593 du Conseil de l'Union européenne - l'autorisation d'introduire la facturation électronique obligatoire pour tous les assujettis établis sur le territoire italien. Cette dérogation est valable jusqu'au 31 décembre 2021 car il s'agit d'une mesure particulière limitée dans le temps afin d'« évaluer si la mesure particulière est adéquate et efficace au regard de ses objectifs », Mais on ne doute pas que l'introduction de la facturation électronique soit durable.

De plus, puisque la TVA est une source importante du budget communautaire, cette démarche et ses résultats représentent un intérêt général au niveau européen.

L'Italie est donc cobaye pour ces nouvelles mesures; elle entend prouver que cette réforme, dont les résultats ne sauraient être que positifs, se doit de devenir un régime communautaire!

En effet, on parle de deux milliards d'euros en plus pour le budget italien et ce, rien que pour l'année 2019.

Les exemptions

Demeurent quelques exemptés de la réforme: c'est le cas des travailleurs indépendants et les entreprises dont le

chiffre d'affaires qui - ne dépassant pas 65 000 euros de recettes annuelles - ont opté pour un régime forfaitaire qui prévoit aussi le non-assujettissement à la TVA, ainsi que les très petits agriculteurs (avec un chiffre d'affaires jusqu'à 7 000 euros), ou encore les échanges avec des personnes non établies sur le territoire italien.

Dans l'attente d'une extension de ce régime à toute l'Europe, les clients et les fournisseurs français continueront donc à émettre et recevoir des factures en papier dans les échanges intracommunautaires avec l'Italie.

La facturation électronique

La phase de démarrage, comme tout changement substantiel dans la gestion et l'administration d'une entreprise, est assez lourde. Le fisc italien l'a bien compris, et a prévu une période de tolérance, au moins pour les premiers temps, mettant un peu de souplesse dans des rouages d'ordinaire assez rigides.

Le fonctionnement de la facturation électronique

Les fournisseurs envoient leurs factures à leurs clients via une plateforme commune de l'administration fiscale, appelée « Service d'Interéchanges » (Servizio di Interscambio).

Cette structure informatique, instituée par le ministère de l'économie et des finances, est développée par la SOGEI, société publique chargée de l'informatique et des télétransmissions.

L'administration italienne a adopté le format XML, qui n'est pas modifiable.

La plateforme de l'administration fiscale, qui reçoit la facture, effectue des contrôles formels. En cas d'absence d'erreur, elle est donc envoyée au client par courriel certifié.

Il existe un système alternatif: les clients peuvent également choisir de recevoir les factures via un code destinataire au lieu de l'adresse mail certifiée, via leur logiciel de comptabilité.

Les factures papier n'ont désormais plus aucune valeur. Certains contribuables continuent malgré tout à émettre des factures papier. Cependant, si une facture papier n'est pas corrélée à une facture télétransmise, c'est comme si elle n'existait pas, avec les conséquences fiscales que l'on peut imaginer.

Si ces factures papier n'ont aucune valeur fiscale, elles peuvent être rassurantes pour certains clients, qui peuvent s'adapter à ce changement plus progressivement.

En pratique, les « remèdes à l'ancienne » en cas d'erreur sont désormais caduques. Les factures sont dorénavant inscrites dans le marbre, ou presque. Donc, en cas d'inexactitude, notamment en termes de montant, il faudra soit refaire une facture (annule et remplace), soit établir un avoir; le fait que la facture électronique soit transmise par le biais de l'administration fiscale la rend non modifiable.

L'administration fiscale mais aussi les cabinets comptables pour leurs clients, et également les clients pour eux-mêmes ont désormais accès à toutes les informations, de manière centralisée, et surtout, en temps réel.

L'impact sur le contrôle interne et externe

Le partage des informations a aussi des conséquences sur le rôle du commissaire aux comptes au sein des entreprises concernées. L'émission de la facturation étant tracée et soumise aux contrôles formels de l'administration, c'est la garantie d'avoir des factures exemptes d'erreur.

Grâce à ce dispositif, le contrôle interne est notoirement renforcé. De fait, le contrôle ultérieur est quasi nul, les données étant transmises de manière instantanée. La SDI vérifie les informations prévues par la loi (les coordonnées des clients et des fournisseurs, le numéro et la date de la facture, la description de la nature, de la quantité et de la qualité du bien cédé ou du service rendu, le montant imposable, et le taux de la TVA).

L'administration vérifie également certaines informations complémentaires, comme la cohérence entre toutes les informations fiscales. Par exemple, une facture émise avec un numéro de TVA inexistant ou adressée à une entreprise fermée sera rejetée par le contrôle formel. Le commissaire aux comptes se trouve donc devant un système comptable plus sûr. La facturation électronique et le lien conséquent avec les logiciels comptables garantit une saisie comptable saine: le risque d'erreur sur les montants et les données fournisseurs est quasi-nul, ces données étant récupérées automatiquement depuis le document digital.

Le rôle du commissaire aux comptes évolue en conséquence: il devra, pour assurer la fiabilité des informations financières, vérifier régulièrement celle du système informatique choisi par l'entreprise.

Il s'agit en effet d'un formidable bouleversement pour le monde du chiffre. Nous sommes entrés dans l'ère du « Big Brother » comptable. Nulle donnée commerciale ne peut échapper à l'œil fiscal, mais contrairement à celui du roman visionnaire, celui-ci vise à des retombées plus apaisées: la simplification comptable pour tous!

Autre mesure intéressante découlant de ce processus de digitalisation requis par

l'administration fiscale italienne: le « ticket de caisse » devra être télétransmis quotidiennement par les commerçants ayant un chiffre d'affaires supérieur à 400 000 euros par an à partir du 1er juillet 2019. Cette obligation sera étendue à tous les commerçants à partir du 1er janvier 2020.

Suivant le succès de cette mesure mise en place au Portugal, et pour motiver encore plus les personnes à recourir à l'émission d'un ticket de caisse électronique, l'Etat italien mettra en place une loterie nationale à partir de janvier 2020. Cette loterie, qui concerne les personnes physiques majeures résidant en Italie, redistribuera 3 M€ en 2020 et 6 M€ en 2021, aux personnes dont les tickets de caisse seront tirés au sort!

L'impact pour les cabinets comptables

Un investissement financier nécessaire

En dehors de l'impact évident et direct sur les entreprises, qui consiste entre autres à se former au nouvel outil de gestion informatique, et à changer des habitudes parfois tenaces, les conséquences sont nombreuses, notamment pour les cabinets comptables.

Selon toute vraisemblance, il n'y aura pas de retour en arrière. Donc si les entreprises se doivent de s'adapter rapidement, les cabinets comptables sont également en train de faire face aux nouvelles exigences du marché et de prouver leur réactivité.

Pour être pragmatique, la première conséquence est financière. En effet, les cabinets et les entreprises ont dû se doter dans la plupart des cas d'un nouveau logiciel, mais également se former, ce qui engendre des coûts.

Cependant, afin de limiter la surenchère des produits offerts par les sociétés

informatiques, le Conseil supérieur des experts comptables italien a décidé de mettre à disposition une plateforme d'accès gratuite pour la gestion de la facturation électronique, pour les experts comptables mais aussi pour leurs clients. Une bonne manière de couper l'herbe sous le pied aux personnes qui auraient voulu profiter de la brèche pour faire gonfler les prix.

Digitalisation: les opportunités pour la profession comptable

La première conséquence/opportunité est un retour au cœur de la profession: les conseils basés sur une spécialisation, la comparaison et l'analyse de données.

L'expert-comptable continue à remplir son rôle central entre les entreprises et l'administration fiscale. Il devient également un point de référence pour les clients moins à l'aise quant au digital.

S'il en fallait, c'est une nouvelle preuve du rôle essentiel de l'expert-comptable dans la vie de l'entreprise. Un grand nombre de clients se sont tournés vers les cabinets à l'annonce de cette réforme, témoignage de confiance important.

Nombre de cabinets ont accompagné leurs clients pendant la phase de démarrage dans le choix du logiciel et dans la formation aux nouvelles pratiques. Ces conseils, facturés ou non, contribuent à renforcer le lien.

Autre conséquence, les données sont désormais plus importantes mais également plus faciles à traiter eu égard aux nombreux logiciels de traitement, et d'une manière moins coûteuse également. Les délais d'analyse et de traitement seront significativement raccourcis.

Mais cette simplification a son revers: cela signifie que la concurrence est en passe de fortement s'accroître. Ce sera aux

cabinets de justifier de la valeur des prestations fournies, et surtout, leur valeur ajoutée.

Il devient essentiel pour les cabinets d'expertise comptable de développer des compétences transversales (notamment informatiques), visant à aider les entreprises en cas d'erreurs.

Nous entrons véritablement dans l'ère de l'immédiat, y compris en matière comptable, le mot clé étant la réactivité.

Autre grande opportunité: un gain de temps énorme. En effet, les cabinets pourront désormais utiliser les heures de travail auparavant dédiées à l'enregistrement, la vérification, le contrôle et l'archivage des factures pour des prestations à plus forte valeur ajoutée.

Ces heures sont déjà mises à profit pour créer des parcours de spécialisation des cabinets, afin d'affiner l'offre de service aux clients.

Parmi d'autres exemples, on peut penser à des formations pour les collaborateurs des cabinets, mais également fournir des services supplémentaires ou innovants :

- contrôle de gestion ;
- analyse du rating ;
- business plan ;
- conseils sur la dématérialisation au sens large ;
- archivage électronique ;
- assistance sur la gestion de la facturation électronique ;
- rôle de responsable de la conservation des livres et documents comptables et fiscaux ;
- activité d'audit et certification des processus de facturation électronique.

La possibilité des entreprises d'externaliser l'élaboration des données comptables, sans nécessité de transfert des documents en papier, constitue également une belle

opportunité d'agrandir le spectre de sa clientèle pour les cabinets comptables.

Allant de la simple facturation à la gestion administrative complète, les offres de services des cabinets devraient se démultiplier.

Enfin, dernière idée mais pas des moindres, on peut envisager que, grâce à la réduction du délai des saisies, on puisse rapatrier des services comptables qui ont été sous-traités dans des pays à faible coût de main d'œuvre.

Toutefois, la digitalisation demande une réorganisation en profondeur des processus internes et du fonctionnement des cabinets. Cela nécessite également un véritable investissement, aussi bien pécuniaire (solutions informatiques, formations) qu'en termes de temps. En outre, il ne faut pas oublier les « exemptés du digital », qui constituent toujours une base de clients pour les experts comptables. Les deux systèmes se doivent de coexister.

Ce rebond est nécessaire pour les comptables: si la première année, les cabinets comptables pourront compter sur une augmentation des heures de travail« libres» sans baisser leur chiffre d'affaires, il est important qu'ils en saisissent l'enjeu et sachent s'adapter à la nouvelle donne.

Finalement, la digitalisation au sens global du terme représente un grand potentiel de croissance économique et professionnelle, réservant un rôle d'avant-garde aux professionnels comptables à condition de savoir remettre en cause les modèles de fonctionnement des cabinets, les services proposés et de tutoyer l'informatique et l'innovation.

FINANCES PUBLIQUES

Le code de la commande publique est là : à vous de jouer

Laure Bédier, directrice des affaires juridiques de Bercy

La revue des marchés publics n° 179/déc.18-janvier 2019

Nous avons réussi à rédiger un code par et pour les acteurs de la commande publique, et au service des opérateurs économiques ». Laure Bédier, directrice des affaires juridiques de Bercy répondait, avec un bel entrain, aux questions des acheteurs publics réunis à l'occasion de la conférence annuelle de l'Association des acheteurs publics (AAP) organisée à l'Hôpital Sainte-Anne, à Paris, le 30 novembre 2019. Une présentation officielle du CPP, publié quelques jours plus tard au Journal officiel du 5 décembre 2018 (ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018). Pour être complet, « il sera enrichi par la publication de plusieurs arrêtés»: le 6 décembre, lors du Congrès des entreprises publiques locales qui se tenait à Rennes, M. Dingremont, de la Direction des affaires juridiques, a ainsi indiqué que « d'ici la fin 2018, sera publiée une série d'arrêtés qui constitueront la partie « Annexes » du CCP ».

C'est donc bien un « CCP 2019 » au complet que nous pouvons découvrir. Laure Bédier invite le monde la commande publique à se l'approprier dès à présent. Une phase d'appropriation qui ne devrait pas, selon la DAJ, poser de réelles difficultés. D'une part, parce que la consultation publique et le travail avec les experts de la commande publique ont été,

aux dires de Laure Bédier, particulièrement efficaces. D'autre part, parce que cette codification a consisté en un travail de simplification, d'harmonisation et de renumérotation du droit en vigueur

Un gros bébé de 1747 articles

C'est un bon gros code comme on les aime: 1 747 articles! La critique est aisée, mais en réalité, et compte tenu du nombre de textes qu'il regroupe, le corpus d'articles « commande publique » serait réduit d'environ 40 %. Le CPP regroupe et organise les règles relatives aux différents contrats de la commande publique qui s'analysent, au sens du droit de l'Union européenne, comme des marchés publics et des contrats de concession. Il rassemble l'ensemble des règles qui figuraient jusqu'ici dans des textes épars, telles que les règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée, à la sous-traitance, aux délais de paiement ou à la facturation électronique.

L'option d'un code de la commande publique de structure analogue à celle du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), consistant à regrouper par thématiques ou phases procédurales les parties législatives et réglementaires n'a pas été retenue. « Une

telle architecture aurait été une source de complexification importante, notamment pour un code qui compte, à ce jour, pas moins de 1747 articles », explique la DAJ.

À droit constant?

Si la phase d'appropriation ne doit pas poser, aux dires de la DAJ, de difficulté, c'est parce que cette codification s'est faite à droit constant. Ce qui ne signifie pas qu'il ne comporte pas déjà certaines nouveautés. En outre, certaines dispositions nouvelles pourraient rapidement y être introduites, issues de lois récemment adoptées ou en cours de vote. « Il n'y aura pas de surprises », affirme Laure Bédier. Vrai ... et faux en même temps. Car il y aura bien des nouveautés.

Changement de nature

Attention, « à droit constant » ne signifie pas « figé ». Qui plus est, le CCP 2019 est d'une nature nouvelle: il comporte désormais des dispositions législatives. Et le risque, c'est de voir le futur code malmené par le législateur. Et particulièrement à l'occasion du vote de lois « de circonstances », celles prises en fonction de considérations purement politiques, ou sous le feu de l'actualité. On pense par exemple à la proposition de loi n° 1316, tendant à exempter les communes de moins de 100 habitants des procédures de passation (lire en page 2), pour faciliter le quotidien des élus. Laure Bédier l'a reconnu lors de la conférence de l'Association des acheteurs publics: « oui, nous serons challengés, mais c'est bien un signe de vitalité et d'ancrage dans la réalité ». Une vitalité qui permet de

prendre en compte assez rapidement les projets ou propositions de lois en cours.

Déjà, de nouvelles dispositions prévues

Surtout, il est bien d'ores et déjà prévu d'intégrer de nouvelles dispositions, « mais uniquement les textes à vocation pérenne, et non les textes votés à titre expérimental ». Ainsi, le projet de loi portant à 100000 euros l'achat innovant, très soutenu par le Gouvernement, sera bien une « expérimentation ». Il ne pourrait être intégré au code qu'une fois tous les enseignements de cette expérimentation tirés. Quoi qu'il en soit, ce ne sera pas open bar! ", Considère Laure Bédier. Et les principes de la commande publique seront respectés.

Seront en revanche probablement rapidement intégrées au code de la commande publique:

- les dispositions en matière de restauration collective issues de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous;
- les dispositions de la loi Elan concernant la commande publique;
- certaines dispositions relatives à la « désurtransposition », et notamment la sortie des règles de la commande publique des marchés de prestations juridiques, au titre de la relation de confiance qui prévaut entre l'avocat et son client;
- les dispositions du projet de décret portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique

(diminution du montant maximal de la garantie de retenue, révision de prix pour l'achat de produits alimentaires et agricoles, mesures d'accompagnement de la dématérialisation, interdiction des ordres de services à « 0 euro» et facturation électronique).

Et la jurisprudence

À droit constant, cela implique aussi la prise en compte, selon la DAJ, « des jurisprudences les plus anciennes et bien établies ». Ainsi, en ce qui concerne des marchés publics, seront collectées celles sur la définition de l'offre anormalement basse, la prise en compte de la force majeure ou les pouvoirs de modification unilatérale de l'acheteur. S'agissant des concessions, le code reprendra la jurisprudence en matière de concession provisoire, de biens de retour et de droit au maintien de l'équilibre économique.

Mais après?

La dématérialisation de la commande publique reste un chantier en cours. Tant que la signature électronique ne sera pas obligatoire, on ne pourra pas considérer que la commande publique est passée à la dématérialisation complète. « Pour l'heure, nous travaillons à la régularisation des offres papiers : une offre papier pourra être régularisée par en envoi postérieur sous forme électronique. Et l'acheteur aura le choix de régulariser, ou non », explique la DAJ. Et dès à présent, le chantier sur la publication sur les avis d'attribution des marchés débute.

Le comité opérationnel départemental anti-fraude : un outil local efficace contre la fraude aux finances publiques

Yannick HERRY Colonel de gendarmerie DNLF
Éric BELFAYOL Magistrat détaché à la DNLF

GFP n° 1/janvier-février 2019

La lutte contre la fraude aux finances publiques entendue comme fraude fiscale ou douanière mais aussi comme fraude aux cotisations ou aux prestations sociales, est un enjeu majeur de souveraineté, d'équilibre des comptes publics, d'équité envers les citoyens et les entreprises vertueuses, et au-delà, de consolidation du pacte social. À ce titre, la lutte contre la fraude aux finances publiques est une priorité gouvernementale.

Constatant le peu de collaborations locales entre services de l'État (hors travail illégal) mais aussi entre ces derniers et les organismes de protection sociale, tirant par ailleurs expérience des résultats de la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal (DILTI) qui depuis 1997 coordonnait l'action des Comités départementaux Opérationnels de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), les pouvoirs publics ont cherché à favoriser de nouvelles synergies. Il s'agissait d'étendre les coopérations locales interservices au-delà de la problématique du travail illégal en intégrant les fraudes aux prestations sociales mais aussi certaines fraudes fiscales et douanières afin de mieux prendre en compte le caractère souvent polymorphe des fraudes.

À cette fin, était créée par décret du 18 avril 2008 la Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude aux finances publiques (DNLF) en remplacement de la DILTI. Cette restructuration au niveau national devait s'accompagner ultérieurement de la mise en place d'une instance efficace de collaboration au niveau local, les Comités Opérationnels Départementaux Anti-fraude - CODAF - succédant aux COLTI.

Les CODAF sont aujourd'hui les instances locales de référence en matière de lutte contre la fraude. Coordonnés par la DNLF les résultats obtenus ces dernières années attestent de leur efficacité croissante depuis leur création.

1- Le CODAF : une instance départementale favorisant les synergies interservices

Ce nouveau dispositif territorial est créé par décret du 25 mars 2010 à la suite d'expérimentations conduites depuis 2008. Ces dernières mettaient en évidence la nécessité d'appréhender de manière plus transversale la problématique de la fraude aux finances publiques en instituant des réseaux partenariaux ancrés territorialement.

A. Des expérimentations diversifiées ayant conduit à la création des CODAF

Création d'une instance unique suite à des expérimentations riches en retours d'expériences

Les premiers constats locaux de la DNLF confirmaient la nécessité de décloisonner les administrations compétentes en matière de lutte contre la fraude. Aucune ne développait alors de manière systématique de réelles stratégies de concertation et coopération avec les autres acteurs institutionnels. Si, par exemple, certains partenaires de la sphère sociale avaient noué entre eux des liens avant l'instauration des comités, de telles relations privilégiées étaient rares, informelles et non systématiques ou n'existaient pas avec les services de l'État concernés par la lutte contre la fraude.

Il était donc décidé par décret du 18 avril 2008 d'expérimenter un nouveau dispositif dont le pilotage et l'établissement du bilan étaient confiés à la DNLF. Le décret prévoyait, à titre expérimental, deux formes possibles de comités locaux :

- les comités locaux, constitués au niveau régional (5) ou départemental (51), coordonnaient les actions de lutte contre la fraude, dans les domaines autres que le travail illégal qui demeurait de la compétence des COLTI ;
- les comités locaux uniques (CLU), constitués dans 35 départements, coordonnaient quant à eux l'ensemble de la lutte contre la fraude, y compris dans le

domaine du travail illégal, en fusionnant donc avec les COLTI ;

Les expérimentations conduites permettaient de tirer les conclusions suivantes :

- l'existence d'un comité avait indéniablement permis d'accroître la réactivité et l'efficacité des services grâce aux échanges rapides d'informations entre partenaires et organismes et à une meilleure connaissance des méthodes de travail, des contraintes et des impératifs de chacun ;
- l'efficacité du dispositif reposait en partie sur l'existence d'une instance de partage indispensable au nécessaire décloisonnement des acteurs et permettant des rencontres périodiques sur des thématiques de fraude aux cotisations sociales ou aux prestations sociales mais aussi de fraudes fiscales ou douanières ;
- ces nouveaux comités favorisaient l'établissement de relations interpersonnelles, facilitant la coopération spontanée et fédérant des compétences autour d'enjeux partagés, entraînant par là même une implication et une responsabilisation plus fortes des agents de contrôles.

Le bilan de l'expérimentation concluait donc à la création d'une instance unique de lutte prenant en compte l'ensemble des champs de fraude aux finances publiques et se substituant aux COLTI, CLU et autres comités départementaux et régionaux de lutte contre la fraude.

Le décret⁴ du 25 mars 2010, modifiant le décret du 18 avril 2008 portait création

des CODAF, coprésidés par le préfet et le procureur de la République du chef-lieu de département en sa forme plénière, et par le seul procureur de la République en sa forme restreinte lorsqu'étaient nécessaires des enquêtes à finalité judiciaire.

Une instance élargie aux organismes de protection sociale (OPS) et dotée d'un secrétariat permanent

Aux membres des anciens COLTI s'ajoutaient désormais ceux des organismes de protection sociale (CAF, CPAM, RSI, MSA, pôle emploi.). En outre, les problématiques de lutte contre les fraudes à enjeux en matière de prestations sociales mais aussi en matière fiscal-douanière étaient consacrées comme nouveaux axes de partenariats opérationnels.

Instance partenariale souple il était institué un secrétariat permanent du CODAF afin d'en assurer un fonctionnement pérenne. Interface entre tous les services participants, ce secrétariat permanent joue aujourd'hui un rôle central en préparant l'organisation de réunions périodiques, en assurant la transmission des informations entre partenaires, afin notamment de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de sanction. Il est enfin un interlocuteur indispensable pour les préfets et procureurs assurant la présidence des CODAF et pour la DNLF chargée de leur coordination.

Désigné conjointement par les deux présidents, le secrétariat permanent est en pratique assuré par un ou plusieurs

agents des services ou organismes. L'un des secrétaires est obligatoirement compétent en matière de lutte contre le travail illégal.

L'expérimentation confirmait aussi la nécessité d'une structure nationale de coordination. La DNLF était donc notamment chargée d'élaborer pour le réseau local une stratégie nationale de lutte contre la fraude aux finances publiques impliquant l'ensemble des acteurs concernés et répondant aux problématiques signalées par les départements. La DNLF était aussi chargée d'effectuer au travers de sa mission de coordination des CODAF un bilan exhaustif de leurs actions.

Ainsi, la coordination de l'activité des CODAF se traduit entre autres, aujourd'hui, par l'élaboration, en concertation avec les partenaires, d'un plan national triennal de lutte contre la fraude qui fixe concrètement des objectifs aux CODAF.

Pour la période 2016-2018, les CODAF doivent ainsi poursuivre les finalités opérationnelles suivantes :

- mener des opérations conjointes réunissant au moins deux membres du CODAF ;
- détecter des fraudes grâce aux signalements des partenaires ;
- mettre en œuvre les sanctions appropriées suite aux manquements constatés (redressements, pénalités, récupérations d'indus.) ;

Hors du champ du travail illégal, sont priorités des axes de contrôles conjoints à

forts enjeux, pour lutter contre les fraudes :

- en matière de TVA, notamment en vue de la détection de carrousels TVA et de fraudes à la TVA sur la marge pour les véhicules d'occasion ;

- organisées par les « marchands de sommeil » : fraudes qui peuvent concerner les allocations logement versées par les CAF ou la MSA, mais aussi les subventions versées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) qui accorde des aides financières pour travaux sous conditions à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés en difficulté. Il peut également s'agir de fraudes à la domiciliation pour des allocataires qui prétendent être isolés ou qui ont besoin d'une adresse en France pour percevoir l'ASPA, d'une fraude fiscale (non-paiement de la taxe d'habitation. Mais aussi fraude aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers...);

- commises par les «coquilles vides» : entreprises ayant une existence légale avec enregistrement au tribunal de commerce, sans activité réelle mais dont les salariés fictifs ou occupant des emplois fictifs déclarent rapidement des maladies ou des accidents du travail afin de percevoir notamment des indemnités journalières indues;

- commises par des transporteurs sanitaires avec pour victimes principale l'assurance maladie ;

- commises par des professionnels de santé : actes fictifs, actes réels non

remboursables mais facturés à l'assurance maladie, actes réels mais surcotés, actes réalisés par des tiers.

- mises en œuvre au travers d'offices de rachat de métaux précieux et des établissements de négoce et de stockage d'alcool et dans le secteur de la viticulture ;

- dans les commerces clandestins des métaux : travail dissimulé, fraude fiscale, fraudes aux minima sociaux, fraudes relatives au transport et à la gestion des déchets métalliques ;

- liées à la revente illicite de tabac ou pour atteinte au monopole de revente des tabacs : bars à chichas », bars associatifs et commerces de proximité.

Dans le champ du travail illégal, sans négliger les autres formes de travail illégal, la priorité porte sur les fraudes complexes, en particulier celles faisant ressortir des montages pour servir d'écran à des pratiques frauduleuses (entreprises de travail temporaire, sous-traitance en cascade, coquilles vides, plateformes etc.) impliquant souvent des entreprises étrangères et dont l'objet ou l'effet est d'éluder les législations sociales et fiscales.

Les secteurs prioritaires sont les suivants : le BTP ; les transports routiers de marchandises, de voyageurs, aériens et fluviaux ; le travail temporaire ; l'agriculture et la forêt ; le gardiennage et la sécurité privée ; les industries agroalimentaires des viandes ; les activités événementielles - foires, salons, spectacles.

Pour mieux ancrer territorialement la DNLF, communiquer sur ce plan triennal

national, bénéficiant des retours d'expérience et mieux porter les réformes visant à faciliter leur travail quotidien, deux agents de cette structure nationale de coordination (un magistrat et un colonel de la gendarmerie nationale) rencontrent fréquemment les CODAF.

Une instance départementale ciblant ses actions au cours de réunions programmées

Le décret du 18 avril 2008 modifié prévoit un calendrier périodique de rencontres institutionnalisées. Ainsi, les comités présidés par les préfets et les procureurs du chef-lieu de département (en associant le cas échéant les autres procureurs du département) doivent se rencontrer annuellement en CODAF plénier pour décliner auprès des services les axes d'action et établir un bilan départemental.

Il appartient au procureur de la République du chef - lieu de département de convoquer « chaque fois que la mise en œuvre d'une action concertée l'exige et, au moins, tous les deux mois » le comité restreint (CODAF restreint). Il s'agit, au cours de ces réunions, de programmer les contrôles à venir, en assurer le suivi et permettre les échanges d'informations indispensables à une meilleure appréhension locale de la fraude aux finances publiques.

B. Des retours d'expériences utiles pour la DNLF

La DNLF avec son action de coordination de ce dispositif territorial, désormais pérenne et avec ses nombreux déplacements sur le terrain identifie les évolutions juridiques nécessaires, les

outils à améliorer et les besoins en formation en vue d'améliorer l'action des CODAF.

Dans le même sens, la DNLF réunit en outre tous les ans à Bercy l'ensemble des secrétaires permanents des CODAF pour faire avec eux le point sur les objectifs inscrits au plan national de lutte contre la fraude (PNLF), et pour faciliter également les retours d'expérience et les échanges sur les bonnes pratiques repérées au plan local.

La DNLF les partage ensuite avec les partenaires centraux et pilote toutes formes de réflexion permettant d'aboutir à des propositions concrètes d'évolutions législatives ou réglementaires, voire à des évolutions méthodologiques en matière d'investigations. Il s'agit ainsi de contribuer à simplifier, sécuriser, renforcer et mieux articuler les actions des différents corps de contrôle.

Lever des obstacles juridiques aux échanges d'informations

Dès les premières expérimentations conduites, la qualité des échanges était obérée par l'obligation de secret professionnel auquel étaient tenus les agents et dont la violation est sanctionnée pénalement.

De 2008 à 2010, les dispositions légales ne permettaient pas toujours la levée du secret professionnel entre tous les membres du CODAF. Seules existaient des mesures bilatérales de levée du secret professionnel entre l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale.

Ce constat conduisait la DNLF à proposer la mesure de levée du secret professionnel en matière de fraude sociale qui a été votée en mars 2011 dans la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI) et codifiée aux articles L 114-16 et suivants du code de la sécurité sociale. À l'instar de la levée du secret professionnel en matière de travail illégal prévue à l'article L8271-1-2 du Code du travail, les principaux acteurs du CODAF sont aussi désormais déliés du secret professionnel en matière de fraude aux prestations sociales.

Sur proposition de la DNLF, l'article L 114-16 du Code de la sécurité sociale a fait l'objet de nouvelles évolutions avec la loi de financement de la sécurité sociale 2017 (LFSS) afin de renforcer les possibilités d'échanges d'information entre la justice et les organismes de sécurité sociale en vue de garantir un meilleur recouvrement des créances sociales :

- pour permettre une transmission plus systématique d'informations de l'autorité judiciaire vers les organismes de protection sociale dans toutes les enquêtes susceptibles de révéler des fraudes sociales ;
- pour que l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) puisse, le cas échéant, communiquer aux organismes de sécurité sociale toute information utile à l'accomplissement de leurs missions de recouvrement des cotisations et contributions dues et des prestations versées indûment.

Dans la même fibre, le droit de communication des organismes sociaux

auprès de tiers comme les fournisseurs d'énergie ou les banques était élargi dès 2010. L'alignement du droit de communication auprès des tiers des organismes sociaux sur celui dont disposaient déjà les services fiscaux a permis de détecter plus de cas de fraudes qu'auparavant. Seul Pôle emploi est, pour le moment, encore dépourvu de ce droit.

Par ailleurs, en matière d'exploitation de données, tous les acteurs de terrain s'accordaient sur le nécessaire élargissement de l'accès réciproque aux consultations directes de fichiers des autres administrations ou organismes.

En mars 2018, la DNLF était chargée par le directeur de cabinet du ministre de l'Action et des Comptes public, dans le cadre du comité stratégique dont elle assure le secrétariat, de piloter entre les directions de Bercy et les autres ministères concernés les travaux relatifs à l'ouverture d'accès croisés aux bases de données. Il s'agissait notamment de prévoir les dispositions législatives utiles à la mise en place d'accès directs et sécurisés aux fichiers des différents partenaires de la lutte contre la fraude en vue de la loi fraude adoptée par le parlement le 24 octobre 2018.

En partenariat étroit avec les ministères (intérieur, travail, santé et affaires sociales) et les directions de Bercy concernées (DGFiP, DGDDI, DGCCRF) la DNLF a consolidé les demandes de nature législative et procédé à la rédaction des dispositions de l'article 6 de la loi. Celui-ci prévoit notamment, pour les officiers de police judiciaire, les organismes de protection sociale, les inspecteurs du

travail un accès direct aux informations contenues dans certaines bases de données de la DGFIP (FICOVIE, BNDP, PATRIM). Ces accès ont été proposés dans un but de plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales. Dans une même finalité, sont également prévus des accès nouveaux aux informations du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) placé sous tutelle de la direction de la sécurité sociale pour les OPJ, les inspecteurs du travail, les services douaniers et fiscaux ainsi que Trac fin.

Améliorer les outils juridiques de lutte contre la fraude

La DNLF a notamment favorisé l'adoption de protocoles entre acteurs visant à promouvoir des circuits d'échanges d'informations efficaces. Un protocole DNLF-DGPN-DGGN-DSS-CNAF9 a été signé le 8 février 2013 portant sur les échanges de signalements entre les OPJ et les CAF en matière de fraude sociale. Il prévoit d'organiser des signalements entre les services de police et les unités de gendarmerie d'une part et les CAF d'autre part. En 2017, ces nouveaux échanges ont permis aux CAF de détecter 7,8 millions d'euros d'indus frauduleux.

Il s'agit notamment d'éviter que des délinquants d'habitude tirent des revenus substantiels de leurs activités illégales tout en bénéficiant dans le même temps de prestations et aides sociales, alors même que leurs revenus illicites sont très nettement supérieurs aux plafonds prévus pour ces prestations.

La DNLF a également favorisé des évolutions législatives notables visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de lutte et de sanction contre la fraude aux finances publiques.

À titre d'exemple, elle a porté dans le cadre de la LFSS 2014 une réforme de simplification et rationalisation d'envergure en matière de sanctions pénales prévues pour la fraude aux prestations sociales : Il existait jusqu'alors de nombreuses incriminations dans de nombreux codes (24 incriminations différentes) avec des degrés de sanctions très variables. Cette complexité de la loi pénale applicable nuisait indéniablement à la lisibilité de la politique de lutte contre les fraudes sociales. La DNLF a donc proposé de toiletter le dispositif en supprimant autant que faire se peut les cas de cumul idéal d'infractions et en unifiant la répression pénale dans le texte général codifié au code pénal. Ainsi, la Loi du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 recentre la qualification pénale des principales fraudes aux prestations sociales autour des articles 441-6 al. 210 et 313-2 du code pénal. Ce dernier crée une nouvelle circonstance aggravante en matière d'escroquerie (art. 313-2-5) lorsque le préjudice est constaté à l'égard d'un organisme de protection sociale.

La DNLF a aussi favorisé le renforcement des prérogatives des officiers de police judiciaire en proposant la création d'une circonstance aggravante de bande organisée utilisable pour l'ensemble des infractions de travail illégal afin de permettre aux services d'enquête d'utiliser des prérogatives de procédures pénales prévues en matière de criminalité

organisée (interceptions des correspondances émises par voie de communication, sonorisation ou fixation d'images de certains lieux ou véhicules, captations de données informatiques, mesures conservatoires sur les biens, surveillance sur l'ensemble du territoire.). Il s'agit ainsi de leur permettre de mieux appréhender les dossiers complexes. La loi Savary a fait sienne cette proposition. Cette dernière a été introduite au Code de procédure pénale dans le cadre de la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence déloyale.

La DNLF a encore proposé la simplification de critères de mise en œuvre de certaines sanctions administratives en matière de travail illégal. Pour rappel, en complément des sanctions d'ordre pénal ou d'ordre civil en cas de travail illégal, le code du travail prévoit des sanctions administratives dont notamment la fermeture administrative préfectorale, d'une durée maximale de 3 mois.

Pour faciliter la prise de décision du préfet, la DNLF, en collaboration avec la Direction générale du travail, a ainsi proposé de modifier la rédaction de l'article L8272-2 du code de travail, d'une part pour simplifier le caractère alternatif des critères de mise en œuvre (gravité des faits ou répétition) mais aussi de sanctionner le non-respect des décisions prises par l'autorité compétente.

Contribuer à une meilleure connaissance entre acteurs et à leur professionnalisation au travers des formations

La professionnalisation est un des axes majeurs du plan interministériel de lutte

contre la fraude 2016-2018. La formation, en particulier interinstitutionnelle, est un levier essentiel de l'efficacité de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

La DNLF poursuit sa politique de développement de l'offre de formation transverse par l'intégration de nouveaux modules à son catalogue utilisant tout le potentiel du numérique (ex. : e-formation FICOPA réservé aux officiers judiciaires de la police, des douanes, et de la DGFIP).

La DNLF a inscrit en 2017 deux nouvelles formations à son catalogue : l'initiation à la Data Science et la présentation des différents logiciels statistiques utilisés en Data Science. Les premières sessions ont eu lieu en 2018.

Les résultats de l'année 2017 témoignent de l'intérêt constant des partenaires d'horizons très divers pour l'offre de formation promue par la DNLF. Ce sont en effet près de 310013 agents (près de 24000 heures) qui ont fait le choix de participer à une action de formation inscrite au catalogue de la DNLF.

Développer de nouveaux partenariats constitue aussi un axe fort de l'action de formation de la DNLF. En 2017, l'Association de Garantie des Salaires a rejoint le groupe des formateurs et propose en 2018 une formation sur le thème de « la fraude sociale dans la procédure collective ».

Le 27 septembre 2017, la DNLF et le CNFPT¹⁴ ont signé une lettre d'engagement. Ils s'accordent notamment sur le fait d'ouvrir le bénéfice des formations transverses de la DNLF aux publics éligibles aux formations du CNFPT sur le thème de la lutte contre la fraude

documentaire et à l'identité, dans un premier temps.

La DNLF a poursuivi son action de sensibilisation et de formation des régions pour les aider à mettre en œuvre des démarches antifraudes conformes aux préconisations de bonne gestion des fonds européens dans le cadre de la programmation financière 2013-2020.

Aujourd'hui, avec l'appui de la DNLF, les CODAF sont dans une dynamique collective et collaborative que les médias portent à la connaissance de leurs lecteurs ou auditeurs.

2 - Les CODAF à l'épreuve des faits : des résultats toujours plus probants

Le CODAF est aujourd'hui un dispositif pérenne mis en place dans l'ensemble des départements. Il est d'ailleurs reconnu par l'ensemble des acteurs comme l'instance locale de référence pour optimiser la lutte contre la fraude aux finances publiques, notamment pour bien articuler les actions administratives et judiciaires afin d'améliorer les contrôles et mieux la sanctionner. Il a pour finalités opérationnelles de :

- mener des opérations conjointes interservices dans les champs de fraude prévus au PNLFP,
- détecter des fraudes grâce aux signalements des partenaires.

Comme en atteste le bilan 2017, ce dispositif local permet d'obtenir des résultats toujours plus significatifs grâce à une forte implication des partenaires et tout particulièrement des préfets et des

procureurs de la République dans la définition de stratégies locales adaptées

A. Les CODAF : des actions diversifiées en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques

Les résultats 2017 mettent en exergue l'efficacité de la programmation au sein des CODAF de contrôles conjoints interservices et d'échanges de renseignements entre administrations et services publics.

Des contrôles conjoints toujours plus significatifs

Les CODAF s'engagent tout autant contre le travail illégal mais aussi hors travail illégal. Une diversification des contrôles conjoints organisés hors travail illégal

En 2017, chaque CODAF devait en effet organiser au titre du PNLF 2016-2018 au moins 6 opérations concertées en matière de lutte contre la fraude sociale, fiscale ou douanière en concertation étroite avec l'autorité judiciaire dans des domaines aussi variés que : la lutte contre la fraude à la TVA, les marchands de sommeil, les sur prescripteurs de santé, les fraudes aux transports sanitaires, les infractions commises en matière de rachat de métaux précieux, le stockage d'alcool, les infractions en matière de viticulture et de revente illicite de tabac. 782 actions ont été conduites dans ces domaines en 2017.

Pour autant, les CODAF servent aussi désormais d'instances de référence pour l'organisation d'actions autres que celles directement prévues au plan, ce qui met

en relief l'intérêt de cet outil local de lutte contre la fraude pour de nouveaux partenaires.

Des acteurs tels que les AGS (sur les problématiques de coquilles vides et de sociétés éphémères), les DDPP (sur les problématiques d'hygiène et sécurité souvent connexes à d'autres fraudes) mais aussi les préfetures (en matière de fraude documentaire comme par exemple en matière de lutte contre la fraude relative à la taxation des véhicules polluants) poursuivent leur engagement au sein des CODAF.

Des contrôles conjoints mieux ciblés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

La fraude complexe en matière de travail illégal dans les secteurs prioritaires définis au PNLF, impliquant d'ailleurs souvent des entreprises étrangères, est une priorité nationale, et tout particulièrement celles relatives : au détachement intra-européen de travailleurs ; à la prestation de service international ; à la sous-traitance en cascade ; au recours à des faux statuts.

Les contrôles conjoints des services DGT, ACOSS, CCMSA et Douanes doivent représenter 50% des opérations conduites dans les secteurs de l'agriculture, des transports, du BTP, des services aux entreprises, des hôtels, cafés et restaurants et du spectacle.

Les services sont très actifs dans les secteurs prioritaires avec le souci constant de bien cibler pour plus d'efficacité.

Les nouvelles synergies initiées pour renforcer la lutte contre le travail illégal

dans le domaine de la sécurité privée faisant suite au protocole du 19 octobre 2016 entre la DGT, le CNAPS et la DNLF apportent de bons résultats en 2017.

Par ailleurs, afin de réaffirmer l'engagement collectif dans la répression des fraudes complexes, les CODAF participent à des opérations de contrôle interministériel d'envergure nationale voire européenne.

En 2013, à l'initiative du ministère du Travail, dans chaque département, en collaboration avec les CODAF et sous leur égide, des contrôles avaient été effectués simultanément sur deux jours dans le secteur du bâtiment. Ils associaient l'ensemble des corps de contrôle sous l'autorité des procureurs. Les agents de contrôle s'attachaient à relever des indices de commission d'infractions complexes (fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales, recours aux faux statuts dont faux indépendants et faux entrepreneurs, fausse sous-traitance.). Il s'agissait de contrôler au moins un grand chantier dans chaque département soit près de 330 chantiers, correspondant à plus de 2 000 entreprises. Les conditions d'emploi de plus de 7 700 salariés avaient pu être vérifiées.

Chaque année, courant mai, depuis 2016, EURO - POL organise une vaste opération baptisée « journées d'action commune (Joint Action Day)» visant à rechercher et constater sur l'ensemble du territoire européen (28 pays participants en 2018) des situations de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. En France, la gendarmerie nationale coordonne cette opération d'envergure

sur le territoire national, en s'appuyant sur l'office central de lutte contre le travail illégal et en partenariat avec la DNLF, la Direction générale du travail, la police nationale, la Mutualité Sociale Agricole ainsi que la Mission Interministérielle pour la Protection des Femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). Dans les départements participants, les CODAF sont à la manœuvre pour coordonner les actions, et les statistiques en 2018 témoignent de leur forte mobilisation : 286 sociétés et 1117 personnes, 18 procédures d'exploitation par le travail initiées. Sur la totalité des pays participants, les résultats étaient les suivants : 39 000 personnes,

12900 véhicules, 4 640 sociétés contrôlées; 26 personnes arrêtées pour TEH et 171 pour des infractions en matière d'immigration illégale ; 56 procédures initiées.

Des échanges de renseignements particulièrement nombreux et diversifiés

Au-delà des contrôles conjoints, la transmission de signalements entre partenaires est le deuxième objectif opérationnel des CODAF. En pratique, il s'agit de signalements émis par les membres du CODAF permettant de détecter des fraudes (aux ressources, à la résidence, etc.), afin d'y mettre fin et de les sanctionner.

D'année en année, le nombre de signalements augmente, ce qui témoigne de l'utilité bien comprise par les membres des CODAF de ces échanges d'informations qui leur permettent à

moindres coûts d'être plus réactifs dans la lutte contre la fraude.

Outre des transmissions d'informations particulièrement nombreuses et utiles en termes de redressement vers les organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (notamment les URSSAF et la MSA) et vers les services fiscaux, les échanges d'informations entre services de police, gendarmerie et CAF mais aussi avec les préfetures se multiplient.

Des échanges d'informations particulièrement variés hors travail illégal

À titre d'exemple :

- Déclinaison locale du protocole du 8 février 2013 organisant des signalements entre les OPJ et les CAF.

La généralisation de la mise en œuvre de ce protocole dans l'ensemble des départements a été inscrite au PNLF 2016-2018. Une instruction du 21 mars 2016 du ministère de l'Intérieur donne des instructions dans ce sens aux services de police et de gendarmerie.

Les informations transmises concernent les « délinquants d'habitude » (affaires de trafic de stupéfiants, proxénétisme, vente illégale de métaux.) Afin d'examiner leur situation réelle déclarée aux CAF (fraudes aux ressources, à l'isolement, à l'identité). Force est de constater en 2017 une augmentation sensible du montant des indus frauduleux détectés par les CAF suite à transmission d'informations par les services de police et de gendarmerie.

- Transmission par les référents « fraudes documentaires » des préfetures de signalements susceptibles de permettre la détection de fraudes aux finances

publiques commises par des individus utilisant des identités fictives, usurpées ou contrefaites.

Depuis la mise en place par le ministère de l'Intérieur du Plan « préfecture nouvelle génération », les référents en fraude documentaire installés dans les préfectures sont membres de droit des CODAF, ce qui contribue sans doute au développement en leur sein d'une véritable expertise en matière de fraude documentaire.

On constate d'ailleurs l'émergence de nouvelles synergies intéressantes entre préfectures et autres membres du CODAF, notamment en matière de lutte contre les fraudes relatives à la législation sur les véhicules polluants.

Des échanges d'informations tout aussi riches en matière de travail illégal

- Transmission des procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de protection sociale (URSSAF, MSA)

Cette transmission permet non seulement la mise en œuvre des actions de recouvrement des cotisations sociales éludées, mais également des sanctions financières comme le retrait ou la réduction des exonérations de cotisations sociales. Le CODAF définit les modalités de transmission des procès-verbaux de l'ensemble des agents habilités Lutte contre le Travail Illégal en particulier pour les services de la police, de la gendarmerie.

Cette centralisation permet de s'assurer de la transmission d'informations utiles aux réseaux des URSSAF et de la MSA pour l'engagement des actions de

redressement des cotisations éludées mais aussi, si nécessaire, pour la mise en œuvre des sanctions administratives existantes.

En 2017, 2075 procès-verbaux ont ainsi été transmis au réseau des URSSAF permettant de procéder au redressement de cotisations sociales à hauteur de 59 M€. Plusieurs opérations importantes effectuées en fin d'année, nécessitant des investigations et des temps de réalisation de chiffre plus importants, ne seront en outre enregistrées et comptabilisées qu'en 2018.

- Mise en œuvre des sanctions administratives pour travail illégal sur le fondement de la transmission de procès-verbaux de travail illégal

En 2017, les préfets ont notifié 368 fermetures administratives temporaires. 90 dossiers étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, suite à infraction au titre du travail dissimulé constatée par procès-verbal, les organismes de recouvrement (URSSAF, MSA) peuvent procéder à l'annulation ou à la réduction des exonérations des cotisations sociales.

Dans ce cadre, en 2017, 1 900 décisions d'annulation ou de réduction d'exonérations de cotisations sociales suite à verbalisation pour travail dissimulé, ont été notifiées par le réseau des URSSAF correspondant à 27,4 M€ de redressement. Pour le réseau MSA, 319 décisions d'annulation ou réduction d'exonération ont été notifiées pour un montant de 1,3 M€.

Ces données sont issues d'une consolidation au plan national réalisée par l'ACOSS et la MSA.

B. Les CODAF : des résultats démontrant leur vitalité avec un bilan chiffré en progression

Des remontées de fiches action plus nombreuses. Les fiches action transmises par les secrétaires permanents des CODAF à la DNLF attestent d'une activité soutenue de ces réseaux locaux de coopération. 4 945 fiches action ont en effet été transmises en 2017.

Des montants redressés significatifs

Le montant des fraudes détectées au sein des CODAF atteste également d'une efficacité toujours plus grande des opérations partenariales et des échanges de renseignements émanant des CODAF.

En 2017, l'impact financier des opérations CODAF pour l'administration fiscale est en forte hausse avec un total de 154,46 millions (droits et taxes redressés et sanctions prononcées). Dans un autre domaine, la poursuite de la mise en œuvre dans les départements du protocole du 6 février 2013 initié par la DNLF entre CNAF, DGGN et DGPN a permis une augmentation sensible des redressements (7,8 millions en 2017 contre 6,46 en 2016) opérés par les CAF suite à signalements de suspicion de fraude aux prestations sociales transmis par les services de police et de gendarmerie.

Un dynamisme institutionnel établi avec de nombreuses réunions plénières et restreintes

Au total, en 2017, ont eu lieu 452 réunions des CODAF, ce qui atteste d'une vitalité effective sur le terrain :

- 109 CODAF plénières ;
- 426 CODAF restreints.

Des CODAF particulièrement présents dans la presse quotidienne régionale

La communication relative à la lutte contre la fraude aux plans local et national a fait connaître l'activité des CODAF et sensibilise sur les actions menées.

En 2017, 70 affaires CODAF ont donné lieu à un communiqué de presse. Par ailleurs, 38 points presse, portés à la connaissance de la DNLF, ont été réalisés par les préfets et procureurs de la République. De son côté, la DNLF a diffusé 15 « flash info » qui reprennent chacun plusieurs articles de la presse régionale et nationale les plus significatifs sur l'activité des CODAF.

Des échanges diversifiés avec la DNLF

La DNLF a poursuivi en 2017 ces relations de terrain avec les CODAF en procédant à 26 déplacements orientés vers les départements dans lesquels des difficultés de fonctionnement avaient pu être détectées ou pour lesquelles les secrétaires permanents ou parquets avaient sollicité sa présence. La DNLF répond également à de nombreuses interrogations et questionnements techniques des secrétaires permanents des CODAF. Ainsi, tant en présentiel que par voie électronique, la DNLF relaie souvent les dispositifs de lutte existants et présente les nouvelles dispositions qui pourraient leur être utiles. Elle continuera de se déplacer pour exploiter ensuite avec ses partenaires centraux les informations

qu'elle recueille en vue si nécessaire de proposer des mesures visant au renforcement de l'arsenal juridique, administratif et pénal ainsi qu'à l'amélioration du dispositif de lutte.

Aujourd'hui, les CODAF sont convaincus que les investigations, qu'elles soient administratives ou judiciaires, pour être pleinement efficaces, doivent procéder d'une approche globale et interministérielle, dans l'esprit qui présidait lors de leur création. Avec les CODAF, la DNLF continuera d'explorer toutes les pistes pour simplifier, sécuriser, renforcer et mieux articuler les actions des différents corps de contrôle.

FINANCES PUBLIQUES

Les apports de Pierre Lalumière à la compréhension des Finances publiques et de ses acteurs

GFP N°2-2019 / Mars-Avril 2019

Jean-François CALMETTE

Maître de conférences H-D-R, Université de Perpignan

Replaçant les finances publiques dans un contexte sociologique et politique, les études de Pierre Lalumière ont notamment porté sur la translation du pouvoir financier du Parlement vers l'exécutif, sur une critique de la technocratie financière et sur la promotion de la décentralisation.

Pierre Lalumière (1930-1996) a développé une pensée riche, pédagogique et singulière dans le champ de la connaissance des Finances publiques. Son manuel est considéré comme un «classique» en la matière. Les fondements originaux de son approche méthodologique ont été posés dans son article «Les cadres sociaux de la connaissance financière» qui fut publié, en 1963, dans le premier numéro de la Revue de science financière. Le titre de cet article, qui s'inspire directement d'un écrit du sociologue Georges Gurvitch, conduit l'auteur à adopter une approche ouverte de la sociologie qui croise les études de terrain sur l'administration financière avec les analyses de science politique. Cette méthode innovante avait pour but de répondre «à l'état de crise théorique» où se trouvaient les finances publiques et à

« contribuer au renouvellement de cette matière».

À la suite d'auteurs comme Jean Carbonnier en droit civil, il tire profit de la complémentarité de ces approches pour donner un nouvel élan à la science financière. Avant l'apparition d'auteurs plus spécialisés sur le fait financier, il revendique une conception sociologique de la science financière qui «conduit à transposer dans le domaine financier des modèles d'études utilisés en sociologie politique».

L'approche de Pierre Lalumière conduit alors à une forme de « droit politique» qui aborde la construction de la norme à partir de l'«esprit» du droit, c'est-à-dire de son contexte idéologique, du «jeu politique » et des rapports de force entre pouvoirs. Il analyse aussi la «répartition du pouvoir financier». «Il est le premier à introduire en France la notion de pouvoir dans l'analyse des procédures budgétaires». L'auteur s'est intéressé également, en droit fiscal, à l'influence des groupes politiques de pression sur les déductions fiscales qu'ils pouvaient obtenir. À l'instar du droit constitutionnel qui évolue sous l'influence de la science

politique après la Seconde Guerre mondiale, Pierre Lalumière conclut dans le polycopié de son cours de 1966-1967 que la Science des Finances « devient une branche particulièrement originale de la Science politique ». Elle s'inscrit dans un courant, par lequel « les "juristes financiers" prétendent (...) à une sorte de "sociologie" ou "science politique" qui dépasse la simple description du fonctionnement des institutions budgétaires ». Cette méthode est reliée dans sa compréhension aux contextes politiques, historiques et sociaux de l'époque. Durant son parcours universitaire à Bordeaux, il était proche d'un cercle d'universitaires composé de son maître Maurice Duverger (premier directeur de l'Institut d'études politiques de l'université de Bordeaux) qui fut à l'origine du développement de la science politique en France et de Claude Émeri avec qui il rédigea un « ouvrage pionnier » de sociologie électorale (ainsi que Jean-Marie Cotteret).

Certains juristes, qui exerçaient une influence sur la Science politique universitaire naissante, s'intéressaient à cette période « aux conditions historiques d'apparition des institutions politiques (...) ». Par exemple, Jacques Ellul, historien du droit (également enseignant à Bordeaux et qui représentait pour Pierre Lalumière une autorité morale « (...) était particulièrement sensible aux conflits sociaux et politiques (et) Maurice Duverger (...) cherchait dans les travaux historiques l'explication de l'apparition et de la transformation des partis politiques ». On peut aussi identifier une autre influence bordelaise plus ancienne dans

laquelle s'inscrivait Pierre Lalumière avec Léon Duguit et sa conception « ouverte » des Sciences sociales influencée par le sociologue Émile Durkheim. Il existe enfin une continuité avec Gaston Jèze. Comme l'exprime Pierre Lalumière dans son manuel de Finances publiques, « c'est le même esprit qui présida à la conception » de celui-ci.

L'approche de l'universitaire est irriguée également par une solide expérience pratique. En effet, après avoir obtenu son diplôme équivalent à une licence à l'Université de Bordeaux, il passe le concours d'entrée à l'école des impôts et devient inspecteur-adjoint des impôts. Des universitaires, notamment Maurice Duverger, l'ont incité néanmoins à continuer son parcours académique.

Il entreprend alors des études approfondies couronnées, en 1956, par l'obtention de son doctorat avec une thèse consacrée à la prestigieuse inspection générale des Finances. Sa thèse sera publiée en 1959 après son succès au concours d'agrégation en droit public en 1958 dont il finit major de promotion. L'ouvrage publié aux Presses Universitaires de France relève plus d'une démarche de science administrative: « l'administration n'y est pas vue comme un ensemble statique d'organes et de fonctions, mais de façon beaucoup plus réaliste comme une constellation de groupes en évolution constante et entretenant entre eux des rapports de force ». Dans sa préface, Maurice Duverger qualifie sa méthode de « sociologie administrative ». Pierre Lalumière utilise une méthode d'analyse

«prosopographique» à partir d'annuaires généraux du ministère des Finances (depuis 1890) dont l'objectif est d'étudier les biographies des élites de la fonction publique, en particulier leur cursus, leur recrutement et leur appartenance à des cercles intellectuels de décision.

Cette sociologie des hauts fonctionnaires sera un objet de recherche encore «très dynamique» durant les années 1970 et jusqu'au milieu des années 1980. Il «convertit» «des ressources dans le champ hétérodoxe de la science administrative». On retrouve cette dimension pratique du Droit dans son manuel qui réserve en annexes les témoignages de grands commis de l'État ou de députés. Ainsi, l'auteur ne s'intéressera pas qu'à la « pratique » politique de l'élaboration de la décision financière mais aussi à sa pratique administrative.

Nommé professeur à l'Université de Bordeaux, Pierre Lalumière fut également maire du Bouscat en Gironde (1973-1983), député européen (1977-1983) et délégué ministériel pour la décentralisation (mai 1981-décembre 1981).

Certains auteurs, comme Rémi Pellet, ont relativisé l'intérêt de sa démarche scientifique en considérant que ce n'était qu'une simple approche empirique des faits financiers qui relevait notamment d'une «description réaliste des institutions financières». Il est vrai que, dès sa thèse, Pierre Lalumière s'est attaché à dégager une description «réelle» des institutions dans le but de mieux «démystifier» le rôle exact des acteurs et démonter les idées

préconçues sur les finances publiques. Cette thématique des «mythes financiers», centrale dans son manuel, annonçait les travaux essentiels de Jacques Chevallier et Jacques Caillosse qui ont cherché à décrire les fondements idéologiques du droit administratif pour dévoiler la « constitution imaginaire de l'administration ».

Aujourd'hui, cette approche qui vise à retrouver le réel financier au moment où se pose la question de l'efficacité des politiques publiques est particulièrement utile. Bien que les travaux de Pierre Lalumière aient été peu suivis par d'autres juristes, ils apparaissent comme « précurseurs » pour penser les nouveaux enjeux des finances publiques. Si on connaît assez bien son apport doctrinal en matière fiscale, nous montrerons, dans le cadre de cette étude, sa contribution à la connaissance complexe du droit budgétaire et des administrations financières. Nous verrons tout d'abord comment les écrits de Pierre Lalumière ont analysé l'évolution des différents pouvoirs en jeu lors des prises de décisions financières. Même s'il existe une continuité de la méthode de sciences administratives (sociologie des organisations pour expliquer l'élaboration de la norme) et de droit politique (« recontextualisation » de l'élaboration de la règle par rapport aux faits économiques, sociaux et politiques) utilisée dès son travail de thèse pour ses travaux postérieurs, nous essayerons de comprendre certaines évolutions de sa pensée pour mieux la situer par rapport à la doctrine classique du droit public de son époque (notamment financière et

constitutionnelle). Outre son originalité, l'œuvre de l'universitaire possède une véritable dimension critique, ce qui permet de faire avancer d'une manière pragmatique la compréhension des finances publiques. Après avoir constaté et théorisé l'évolution contemporaine du passage de la maîtrise des finances publiques du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, Pierre Lalumière participe de façon originale au mouvement de réforme qui se développe à partir des années 1970. Il convient dès lors de revenir sur l'apport de ses analyses pour expliquer la translation du pouvoir en matière de décision financière, avant d'apprécier la construction d'un savoir critique du processus décisionnel recélant des propositions d'une grande pertinence dans le débat actuel relatif à la gestion des finances publiques.

La translation du pouvoir en matière de décision financière

Dès son article fondateur de 1963, Pierre Lalumière traduit au niveau budgétaire le changement de paradigme de la Ve République qui minore le rôle du Parlement au profit de celui de l'Exécutif. S'appuyant sur l'histoire budgétaire précédant l'ordonnance de 1959, il confirme la relativisation du rôle du Parlement en matière de finances publiques qui marque l'avènement de la mainmise de l'Exécutif sur la décision financière.

A. La relativisation du rôle du Parlement en matière de finances publiques

L'un des objectifs de l'article précité de Pierre Lalumière est de démystifier le rôle historique, démocratique et supposé neutre du Parlement en matière budgétaire. Il pourfend le parlementarisme libéral qui, sous couvert d'avancée démocratique à partir de la Restauration, a renforcé l'effectivité de ses pouvoirs. La chambre des députés « (...) réussit à obtenir d'année en année un contrôle de plus en plus précis sur cet appareil d'État». En 1835, les deux assemblées font «admettre que tous les budgets exécutés soient soumis à leur approbation ». Cela a permis au Parlement d'accentuer son contrôle sur le budget et les ministères. Au XIXe siècle, le budget est essentiellement « une institution bourgeoise». Pour Philippe Bezes, certains points de cet article «apparaissent, rétrospectivement, un peu schématiques» lorsqu'il explique par exemple que les règles budgétaires adoptées sous la Restauration constituent non seulement «des armes techniques de combat (employées) par les parlementaires contre l'exécutif » mais confortent aussi les stratégies d'ascension politique des «milieux bourgeois libéraux au XIXe en vue de la conquête du pouvoir». On pouvait se demander, dans un premier temps, s'il n'était pas influencé par la vulgate marxiste comme a pu l'être le juriste Henry Isaïa, auteur plus tard d'un ouvrage critique sur les Finances publiques, lorsqu'il écrit dans son texte de 1963 que: «le Parlement (...) fut l'organe représentatif des intérêts de la bourgeoisie, seule force alors consciente de son unité et de son rôle (...) les masses ouvrières ou paysannes n'avaient pas encore pris conscience de leur puissance».

Il est vrai que les grands partis de masse ne naissent qu'au début du XXe siècle. Avant cette période, si l'idée de classe n'émerge pas expressément, la bourgeoisie a effectivement parfaitement pris conscience de sa force et de ses intérêts. Toutefois, dans son cours de 1968-1969, Pierre Lalumière précise que « (...) ce schéma marxiste est beaucoup trop simplifié et ne correspond pas aux conditions réelles de la vie politique au XIXe siècle ».

Tout au long du XIXe siècle et en dépit de la neutralité des règles juridiques budgétaires, les libéraux ont eu pour but, selon lui, d'imposer une forme d'orthodoxie budgétaire avec un État minimal ou «minimalitaire» selon la célèbre formule de Benjamin Constant. D'ailleurs, «l'intérêt politique de la bourgeoisie coïncidait avec ses intérêts pratiques. Les députés, à cette époque, étaient élus au suffrage censitaire par les électeurs les plus fortunés. Il est évident que ces électeurs accueillent toujours favorablement les initiatives de leur député tendant à limiter les dépenses de l'État, puisque c'était eux, en définitive, qui payaient les dépenses ». De plus, pour les libéraux qui font la Révolution de 1789, l'impôt est justifié par la nécessité de protéger la propriété de tous par l'État, d'où le principe du consentement à l'impôt (art. 14 DDHC). Mais cet impôt doit être établi à partir de l'avantage retiré par chacun de la protection commune et doit donc être calculé en fonction des capacités contributives individuelles (art. 13 DDHC). Il en découle que la progressivité de l'impôt est liée à

l'individualisme du propriétaire et non à l'égalité démocratique. Le principe du consentement à l'impôt par la procédure parlementaire dans le régime représentatif dont l'établissement est tardif en France participe donc de cette fiction étatique. De plus, on sait notamment depuis les apports des travaux de Norbert Elias que l'impôt lui-même (et pas seulement le consentement à l'impôt) a permis l'institutionnalisation de l'État et a contribué aussi à créer une forme de fiction étatique.

En abritant leur volonté politique derrière une réglementation juridique neutre, les auteurs libéraux imposaient leur propre conception des finances publiques. Pierre Lalumière considère que Gaston Jèze qui défendait comme lui, une conception politique de la science des finances «ne traitait en réalité que l'aspect juridique des finances publiques» et donc incarnait de facto une conception libérale de la matière : «cette conception juridique cachait un parti pris des milieux libéraux». L'universitaire incrimine les effets d'un positivisme désincarné par rapport au contexte historique et social issu du XIXe siècle. Il existe néanmoins une continuité évidente entre Gaston Jèze et Pierre Lalumière dans leur constat commun vis-à-vis de la nature «complexe» des finances publiques. Cette complexité justifiait pour Pierre Lalumière une approche interdisciplinaire de la Science financière.

Selon l'auteur, le Parlement perd son «monopole» en matière de contrôle budgétaire à la fin du XIXe siècle. L'article de 1963 s'inscrit dans le courant des critiques du légicentrisme du début du

XXe siècle réalisées par certains publicistes. Ils « désignent en effet fréquemment le parlement comme le principal responsable du mauvais fonctionnement du régime. La génération de publicistes qui opère une telle dénonciation au début des années 1920 (...) C'est la génération de Jèze, Barthélémy, Rolland, Deslandres». Joseph Barthélémy constate en 1933 que « la commission des Finances exerce un envahissement en s'emparant au fond de toutes les affaires entraînant une dépense». Il propose un an plus tard de retirer aux parlementaires l'initiative du pouvoir budgétaire en supprimant aux députés le droit d'augmenter les dépenses publiques « car la démocratie est dépensière». Maurice Deslandres évoquera l'«agonie de l'Assemblée nationale ». Pierre Lalumière introduit dans son cours l'idée « de déclin de l'État parlementaire » : « la souveraineté du Parlement ne peut plus constituer la base politique de la construction financière »

La pratique financière va révéler ensuite une perte de pouvoir du Parlement lors de la Ve République facilitée en cela par la rationalisation des procédures budgétaires.

B. La mainmise de l'Exécutif sur la décision financière

Dans la lignée de la thèse de Jean Gicquel, Pierre Lalumière s'intéresse particulièrement à la pratique politique et constitutionnelle dans sa dimension budgétaire. Il note ainsi que « le dialogue entre le gouvernement et les députés est soumis non seulement aux dispositions

restrictives de la Constitution, mais aussi à des règles coutumières qui se sont imposées au fil des années ». L'universitaire constate l'application stricte de l'article 40 de la Constitution limitant le droit d'amendement des parlementaires : « En 1959, sur seize propositions de loi déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale, une seule ne tombait pas sous le coup de l'article 40 (...) Le gouvernement a accepté par la suite d'appliquer avec plus de modération les dispositions de l'article 40. Des habitudes purement coutumières sont en voie de formation ». En 1979, Pierre Lalumière analyse à nouveau (avec Claude Émeri) les conséquences de la mise en œuvre de l'article 40 d'un point de vue du «droit politique» et de «la pratique».

Le parlementarisme rationalisé «a eu pour conséquence de limiter considérablement l'initiative financière des députés et sénateurs durant la période "gaullienne" de la Ve République » lors de l'exercice du pouvoir exécutif en période de présidentialisme majoritaire. L'autorisation parlementaire n'a plus grand intérêt. Laconique, l'universitaire constate dans un article publié, en 1963, dans le quotidien Le Monde, la désaffection profonde que les élus manifestent à l'égard du débat budgétaire. Il donne un témoignage extrêmement réaliste de la discipline implacable des parlementaires : « le chef du gouvernement» (...) convoque les députés appartenant aux groupes de la majorité, en dehors de la salle des séances (en général salle Colbert), en réunion plénière, au cours de laquelle se déroule la véritable

négociation budgétaire. Par une sévère mise en garde, le Premier Ministre et le ministre des Finances demandent aux parlementaires d'accepter avec discipline le projet gouvernemental ».

Il regrette aussi la pratique des services votés qui font «l'objet d'une interprétation extensive» de la part du gouvernement et qui limite par conséquent l'initiative parlementaire. Plus en aval du processus budgétaire, Pierre Lalumière note dans son manuel les insuffisances persistantes du contrôle parlementaire à posteriori. Nous pouvons constater encore aujourd'hui les insuffisances de l'évaluation par réglementaire des politiques publiques, en dépit de la rénovation du rôle du Parlement à travers la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 et la réforme du 23 juillet 2008 qui constitutionnalise l'évaluation des politiques publiques.

La question du contrôle se décline également en termes juridictionnels. À partir de 1971, un nouvel acteur d'importance apparaît avec le Conseil constitutionnel qui va tenter d'encadrer le rôle de l'Exécutif. Pour Pierre Lalumière, les Sages n'ont « pas hésité à rappeler à l'ordre les gouvernements qui avaient méconnu les règles budgétaires» et dont la décision du 24 décembre 1979 forme «l'aboutissement d'un contrôle de constitutionnalité exercé dans le domaine financier et budgétaire» à la suite de l'invalidation de la totalité de la loi de finances pour 1980.

L'auteur s'est enfin intéressé au rôle du Conseil constitutionnel en tant que rouage de la procédure législative avec la censure des cavaliers budgétaires. Il notait qu'en matière budgétaire le juge constitutionnel commençait à poser des fondations nouvelles au contrôle du Gouvernement. Depuis, bien du chemin a été parcouru :

«La juridiction constitutionnelle joue désormais un rôle essentiel dans le contrôle et la mise en œuvre des finances publiques ».

Il n'en demeure pas moins que, malgré l'avènement de la justice constitutionnelle, l'Exécutif bénéficie d'une marge de manœuvre telle qu'il est nécessaire de trouver des « contre-pouvoirs » au-delà des institutions centrales. Pierre Lalumière doit être relu tant la construction d'un savoir critique à ce sujet pourrait assurer une évolution plus équilibrée de la science budgétaire.

La construction d'un savoir critique sur la décision financière.

Il est naturellement difficile de décrire l'apport de Pierre Lalumière à la compréhension de la décision financière. «Juriste de l'interaction», il a cherché à prendre ensemble différents savoirs pour construire une analyse moderne de son objet. Œuvrant pour le rapprochement des disciplines, il avait aussi une ouverture d'esprit pour établir un dialogue entre le lieu de savoir théorique de l'Université et le savoir technique des hautes administrations dont il deviendra, non sans paradoxe, lui-même un expert. Ce rapprochement des savoirs irrigue son manuel qui réussit la prouesse d'être

pédagogique et didactique tout en intégrant une lecture parfois technique de la matière. Empreinte de lucidité, la connaissance de Pierre Lalumière des différents milieux investis dans les questions des finances de l'État (classe politique, technocrates, universitaires) lui permettra d'insister sur l'extension parfois excessive d'une technocratie centralisée et la nécessité d'investir de nouveaux acteurs afin d'assurer une plus grande décentralisation de la décision financière.

A. La circonspection à l'égard de la « Technocratisation » des finances publiques

Le début de la Ve République voit l'arrivée de « ministres techniciens ». La rationalisation parlementaire issue de la Ve République « révèle l'emprise d'une nouvelle gouvernementalité ».

Parallèlement à la prégnance du rôle de l'exécutif, - le budget se réduisant alors en « instrument interne des administrations » - la technostructure ministérielle va remplacer le pouvoir parlementaire dans son rôle d'élaboration du budget. Aux fondements de cet avènement technocratique, la révolution keynésienne est essentielle chez les hauts fonctionnaires. Pierre Lalumière avait déjà constaté cette influence dans les services de l'inspection générale des finances lors de son travail de thèse. Cette pensée économique a également imprégné beaucoup d'universitaires dont lui-même et jette « un pont » entre les deux milieux intellectuels. Dans son cours, l'universitaire évoque « l'apport doctrinal Keynésien » et rappelle que «

L'administration rationalisée peut aider à l'avènement de cet État industriel». L'interventionnisme étatique accru en matière économique va amener « un processus plus sophistiqué (dans le cadre de la prise de décision budgétaire) dépassant le cadre de la prévision comptable », ce qui va provoquer « (...) la structuration technique de son administration ».

En présence de cette technocratie qui se veut rationnelle par rapport au pouvoir politique qui le serait moins, il est possible d'évoquer l'arrivée d'un nouveau pouvoir, qui peut évincer le politique dans le processus décisionnel au sein de l'exécutif. L'intégration massive des hauts fonctionnaires dans la prise de décision fait que la technostructure se rattache plus à un « pouvoir administratif » autonome du pouvoir gouvernemental en dépit de la « lettre » de l'article 20 de la Constitution qui impose la subordination de principe de l'administration au gouvernement. Lors de la période gaulliste, l'inspecteur des finances Paul Delouvrier constitua ainsi l'archétype du technocrate qui gère les transformations de la société française en s'appuyant sur des compétences techniques sans avoir été élu.

Dès la fin de son article de 1963, Pierre Lalumière utilise le terme essentiel de « technocratie financière » pour expliquer la substitution d'un nouveau pouvoir vis-à-vis du pouvoir parlementaire. Il emploiera ensuite dans son manuel uniquement le terme de « technostructure ». Il est visiblement inspiré par Edgar Faure qui évoque la « technostructure

gouvernementale» dans l'analyse de l'appareil d'État en France dans une interview de 1969. Ce dernier empruntait lui-même ce terme à Galbraith qui l'appliquait au monde de l'industrie américaine. En annexes de la première édition de son manuel, Pierre Lalumière cite d'ailleurs cette interview célèbre d'Edgar Faure qui décrit la montée en puissance de la technos- tructure sous la Ve République. L'universitaire définit dans son manuel la technos- tructure comme « des équipes » d'experts qui, grâce à un travail collectif basé sur une compétence technique, exercent une influence sur l'ensemble des décisions». Ces écrits successifs ne permettent pas, toutefois, de dégager une approche toujours rigoureuse des termes employés. Dans son cours de 1968-1969, il utilise l'expression « "des techniciens" de la centrale des finances » et décrit « l'utilisation des techniques financières par des groupes de "techniciens" de l'État ». Même si toutes ces appellations sont proches, il y a un glissement du vocabulaire sans justification. La tâche de définition était cependant difficile. En effet, comme le notait un observateur dans les années 1960, « dans les réunions scientifiques (...) on a le sentiment qu'il existe autant de conception de la technocratie que de participants ». Un effort de typologie aurait été souhaitable, ce d'autant plus que l'influence de la technos- tructure est une des idées forces de la pensée de l'auteur.

Au-delà de ces aspects sémantiques et théoriques, la résonance actuelle des réflexions de Pierre Lalumière est peu discutable lorsqu'il apprécie les modalités

concrètes du fonctionnement du ministère de l'Économie et des Finances. Dans la droite ligne d'auteurs dont il se sent proche, Pierre Lalumière observait dans sa thèse que la participation des inspecteurs des finances aux cabinets était due à leur « qualification technique (...) les amis politiques ont laissé la place aux techniciens ». Il est possible de mettre en miroir cette dernière remarque avec les propos de Jean-Luc Albert et Thierry Lambert qui constatent aujourd'hui « la tentation d'une certaine "technocratie financière" de vouloir imposer un modèle de gestion ». Des parlementaires et un économiste relèvent encore « l'asymétrie » entre l'exécutif et le Parlement en matière de préparation du budget : « les projets de loi sont préparés par des conseillers chevronnés et aidés par une administration ultra-compétente (...) les parlementaires ont deux mois à peine pour approuver un projet de loi de finances livré clefs en main, sans disposer d'une capacité de contre- expertise propre ».

Face à de telles évolutions qui marquent un dés- équilibre dans la prise de décision financière, Pierre Lalumière tentera de participer activement aux mouvements de réformes des finances publiques qui se développent durant les années 1970 en soumettant une réflexion largement axée sur la décentralisation des finances publiques.

B. L'engagement en faveur d'une réforme « décentralisée » des finances publiques

Tout en étant prudent vis-à-vis de la prégnance de la technocratie sur les

processus décisionnels en matière budgétaire, Pierre Lalumière joua un rôle non négligeable en tant qu'expert. Ce paradoxe au regard de sa pensée est assumé. Dans des discussions avec ses collègues, l'universitaire insistait sur l'importance de prendre des décisions rationnelles et pragmatiques. S'inscrivant dans le mouvement de pensée économique keynésien, Pierre Lalumière souhaite participer à la transformation des administrations pour qu'elles puissent s'adapter à ce contexte économique nouveau. Le Professeur développe son approche concrète auprès des instances nationales des partis politiques. On assiste dans les années 1970 à une « politisation de la question administrative » dont se saisit entre autres le Parti socialiste pour gagner en crédibilité en vue de la conquête du pouvoir. Les universitaires sont prisés et les hauts fonctionnaires encore plus demandés. L'enseignant-chercheur fait parti des premiers cercles d'expertise de ce parti où l'on recherche un nouveau savoir. Il est affilié au cercle d'expert « mitterrandiste » et est considéré comme « un théoricien des idées économiques ». Ce qualificatif fait écho au savoir économique des experts de la technocratie financière et économique qu'identifiait Pierre Lalumière dans ses travaux. L'universitaire intègre notamment un groupe de travail sur « les nouveaux modes de gestion de l'administration » auprès du parti politique. Le thème de la réforme devient donc incontournable pour l'ensemble des partis politiques : « les objectifs affichés sont de rendre l'administration plus

efficace (au sens de « moins confisquée ») et plus démocratique ». Dans ces années, Pierre Lalumière écrit parallèlement plusieurs articles de vulgarisation en droit budgétaire et en droit fiscal dans une revue de documentation et de formation civique à vocation réformatrice, *Après-demain*¹⁰⁸, d'obédience mendésiste.

Dans son manuel, l'auteur s'était penché sur une des premières tentatives de réforme de la gestion des finances publiques à travers la « rationalisation des choix budgétaires (RCB). L'universitaire s'en méfie en évoquant « l'impératif de calcul économique », constat qui sera aussi formulé à propos de la LOLF¹¹⁰. Il indique aussi que la RCB« permet d'appliquer à l'administration des techniques de gestion tournées vers l'efficacité et la productivité qui étaient jusqu'alors réservées au secteur privé ». Pierre Lalumière ne s'attarde pourtant pas sur le caractère idéologique de la RCB, alors qu'il s'agit de modifier dans une perspective très libérale un instrument budgétaire à des fins de contrôle des dépenses publiques. Malgré cette distance avec les idées politiques qui sous-tendent la RCB, Pierre Lalumière énonce clairement son scepticisme en lien avec celui qu'il a exprimé face à l'avancée de la technocratie. Il soutient que, « en s'enfermant dans le calcul, la RCB, veut ignorer la politique (...) Le mode de raisonnement "techniciste" qui est à la base de l'expérience présente donc des dangers pour le bon déroulement futur de celles-ci. La RCB peut certes diminuer l'incertitude dans laquelle baignent les prises de décisions, mais devra tenir compte de nos mécanismes politiques et

administratifs ». Il conclut à l'impossibilité pour la RCB de « prétendre remplacer la procédure budgétaire traditionnelle ». Cette analyse sera confirmée par des auteurs plus contemporains qui auront une analyse chronologique postérieure à la fin de la RCB. Dès lors, partant du constat que celle-ci « risque (...) de dégénérer en un ensemble de procédures plus centralisatrices », Pierre Lalumière soutient un autre type de réforme. Il pointait aussi les insuffisances du décret du 29 décembre 1962 relatif aux règles de la comptabilité publique qui n'effectuait qu'« un simple "replâtrage" du vieux décret de 1862 sous forme d'améliorations techniques » et relevait « la profonde continuité des conceptions centralisatrices de notre administration financière ». On peut considérer que la forte centralisation administrative sous emprise techniciste identifiée à l'aune de la Ve République par l'auteur annonçait implicitement, du fait de son caractère trop prononcé, la nécessité d'un mouvement vers la décentralisation. L'universitaire, vrai « girondin » et admirateur de Montesquieu, considérait qu'il fallait des contre-pouvoirs au centralisme parisien et techniciste. Il considérait alors que la décentralisation pouvait poursuivre cet objectif, dans une réflexion qui dépassait le cadre des finances publiques.

Dès 1963, il écrit un article sur « L'aide financière aux collectivités locales ». Pierre Lalumière liait étroitement la décentralisation à l'autonomie financière qu'il souhaitait la plus large possible même si son régime juridique s'apparentait au contraire à une « liberté

surveillée ». Il remarquait que l'autonomie financière était « une notion mal définie » et constatait la dépendance des collectivités territoriales à l'égard de l'État en matière de recettes, ce qui fait que leur autonomie financière n'est qu'« une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la disposition de ces collectivités ».

En 1975, dans un article publié dans le journal *Le Monde*, Pierre Lalumière avertissait ces dernières : le mécanisme des transferts de compétence se réalisera « toujours » au détriment des collectivités. Plus de quarante ans plus tard, Alain Pariente constate toujours la virtualité de l'autonomie financière et l'assimile même à « un mythe » et annonce sa disparition - en tout cas de la manière dont elle est conçue aujourd'hui -, du fait de son « inefficacité pratique ». L'État désargenté n'arrive plus à compenser convenablement les charges financières liées au transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. On assiste ces dernières années à une baisse importante des concours de l'État et « les évolutions récentes de la réforme territoriale témoignent d'une tendance à la recentralisation ».

Logiquement, dès la première édition de son manuel, l'universitaire avait rédigé un chapitre entier sur les « institutions financières des collectivités décentralisées » « le plus souvent, et bien à tort, négligées dans la plupart des (autres) manuels de ce genre ». Le Professeur consacra deux titres dans cette édition à « la réforme des finances locales » et à « la décentralisation » en évoquant à partir de

la 7^e édition « les importantes réformes opérées depuis 1982 ». Pierre Lalumière avait donc une vision très large de la notion de réforme. Franck Mordacq évoquera plus tard à propos de la décentralisation « la réforme par transfert ».

Pierre Lalumière a participé directement à la mise en place de la décentralisation puisqu'il a été chargé d'une mission le 3 juin 1981 auprès de Gaston Defferre qui était ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Il disait à son propos :

« Monsieur Lalumière est un spécialiste des finances. Ce n'est pas l'aspect le plus simple de la réforme (sur la décentralisation). Il nous apportera ses connaissances d'expert et tracera des perspectives d'avenir afin que le projet de loi soit complet ». L'enseignant ne restera finalement que six mois à son poste qu'il quittera en décembre 1981 pour des raisons personnelles.

La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'apportera cependant pas la réforme espérée des finances locales.

Conclusion

Même si les préceptes méthodologiques proposés par Pierre Lalumière dans son article fondateur de 1963 se présentaient comme une méthode globale, le vrai apport de la démarche « sociologique » de l'universitaire a surtout servi à contextualiser les problèmes politiques et économiques qui amenaient parfois à des solutions juridiques. Cet effort salutaire de contextualisation des rapports sociaux a

été principalement utilisé par l'auteur dans l'introduction générale de son manuel ou dans les introductions des titres et dans les passages sur la pratique budgétaire. Comme le remarque néanmoins Rémi Pellet, le plan de l'ouvrage reste cependant assez classique. Pierre Lalumière était, toutefois, extrêmement attaché à sa démarche initiale et à sa ligne intellectuelle puisque, dans l'« Avant-propos » de l'ensemble des éditions de son manuel, il revendiquait encore « un point de vue sociologique » qui a pour fonction de « réconcilier les approches juridiques, économiques et politiques ». Pour lui, il n'y avait pas qu'une seule réalité. Pour comprendre la société, il fallait se référer au texte juridique tout en élargissant les outils de compréhension rattachés à l'histoire, la sociologie et même parfois la psychologie. Paradoxalement, alors que l'universitaire s'est beaucoup intéressé aux idéologies et qu'il a toujours gardé une démarche critique, il n'a pas utilisé dans son ouvrage le terme d'« idéologie technocratique ». Était-il lui-même sans s'en rendre compte conditionné par celle-ci ? Il n'indique pas non plus clairement si la technique constitue une politique en elle-même.

Sur le fond, certains éléments de son œuvre paraissent aujourd'hui obsolètes. Nous pensons notamment aux évolutions du rôle du Parlement à travers les retombées positives de la LOLF, même si Guy Carcassonne écrivait avec justesse un an après la première année d'application de la nouvelle « Constitution financière » que « ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer ».

Certaines de ses analyses peuvent enfin paraître peu rigoureuses, si l'on relève la confusion entre experts et technocrates. Pour autant, ces limites ne doivent pas occulter la capacité de Pierre Lalumière à anticiper des évolutions majeures dans le domaine des finances publiques. Tout en envisageant «l'action réformatrice du contrôle» que peut porter la Cour des comptes, il a constaté les insuffisances du suivi des rapports de celle-ci dans un article au titre très évocateur. Pierre Lalumière a surtout essayé de théoriser dans son manuel de nombreuses connaissances pratiques qu'il avait acquises dès son travail de thèse auprès de ce «nouveau monde» technocratique dont l'analyse qu'il produit est capitale pour apprécier le rôle contemporain dans les processus décisionnels.

Compétitivité Fiscale

Lettre du CMC n° 312 - Avril 2019

La progression soutenue des prélèvements obligatoires au cours des dix dernières années a induit une forte pression fiscale sur les contribuables, entreprises et ménages. Avec un taux apparent se situant à 28,7 %, le Maroc se classe actuellement parmi les pays en développement à forte pression fiscale. La restructuration de l'impôt engagée depuis plus de trois décennies a induit par ailleurs un glissement sensible de la fiscalité de la consommation vers la fiscalité sur le capital et le travail. Les estimations effectuées à ce sujet montrent que le taux d'impôt implicite du facteur travail a gagné près de 10 points en l'espace d'une quinzaine d'années contre 3,2 points pour le facteur capital. Le soutien à la compétitivité des entreprises nécessite donc un redressement de cette tendance à travers le transfert d'une partie des charges fiscales attachées au facteur travail vers la consommation finale.

La transformation du système fiscal au Maroc et sa restructuration depuis plus de trois décennies autour de trois types de prélèvements que sont l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et la TVA ont permis, outre la simplification de la collecte de l'impôt, une amélioration significative des rendements avec une adaptation accrue aux tendances de l'activité économique et ses fluctuations. Ceci transparaît nettement du comportement des recettes fiscales dont la valeur globale a dépassé 212 Milliards

en 2016, enregistrant ainsi une hausse moyenne de 6,3 % par an sur la période couvrant les quinze dernières années. La progression des recettes fiscales aura ainsi dépassé la hausse du PIB nominal durant la même période de 0,5 point par an. La prise en compte des cotisations sociales comme composante essentielle du système fiscal creuse davantage l'écart entre la progression du montant total des prélèvements obligatoires et celle du PIB pour le situer à un point en moyenne par an depuis le début de la décennie 2000. Il s'en est suivi un développement appréciable des recettes au titre des prélèvements obligatoires qui se sont élevés à 292 Milliards de DH en 2016, représentant 28,7 % du PIB de la même année.

La progression des recettes fiscales à la faveur de la modernisation du système et sa restructuration selon trois principaux impôts a été cependant assez différenciée selon la nature des prélèvements. On relève ainsi que les impôts directs constitués essentiellement de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont progressivement pris le dessus sur les autres types d'impôts. Les impôts directs représentent désormais près de 45 % des recettes fiscales totales contre à peine 30 % au début de la décennie 2000. Parallèlement, les impôts indirects ont

marqué un net ralentissement par rapport aux tendances passées avec, toutefois, des progressions assez différenciées de chacune de leurs composantes. On relève ainsi que la hausse importante des prélèvements au titre de la TVA qui atteint sur les quinze dernières années 8,4 % par an a été, dans une large mesure, contrebalancée par la faible évolution de la Taxe intérieure de consommation (TIC) et le net repli des recettes au titre des droits de douane.

Pression fiscale au Maroc : 28,7% du PIB

Considérée du point de vue des contribuables, la progression soutenue des recettes fiscales sur les quinze dernières années a fini par induire des charges de plus en plus fortes à la fois pour les entreprises et les ménage qui ressentent une pression fiscale de plus pesante. Le montant des prélèvements fiscaux qui représentait 19,5 % du PIB en 2000 devait gagner près d'un point et demi au cours des quinze dernières années pour atteindre 21 % en 2016. La prise en compte des prélèvements au titre des cotisations sociales porte actuellement le niveau de pression fiscale à 28,7 %, gagnant ainsi près de 4 points par rapport à la situation prévalant au début la décennie 2000. Le Maroc se positionne ainsi parmi les trois premiers pays africains ayant les ratios de pression fiscale les plus élevés. L'expansion des prélèvements obligatoires incluant les cotisations sociales au cours des dernières années place même le Maroc devant plusieurs pays à revenu intermédiaire et/ou émergents comme la Turquie, le

Mexique ou encore le Chili où le taux de pression fiscale se situe entre 16 et 25 %.

On soulignera cependant que la hausse de la pression fiscale au cours des quinze dernières années a été assez irrégulière et a connu dans un premier temps une accélération sensible pour atteindre son point culminant de 32 % à la fin de la décennie 2000 avant de se réduire progressivement les années suivantes et se stabiliser au niveau actuel, soit 28,7%. Ce mouvement irrégulier s'explique par les ajustements successifs qu'ont connu les taux des prélèvements appliqués aux différents types d'impôts pour mieux les adapter au contexte économique et aux changements intervenus au niveau de l'assiette fiscale. Mais la tendance baissière de la pression fiscale constatée ces dernières années témoigne d'un affaiblissement du rendement de l'impôt dont le volume ne suit plus le rythme de l'activité sous l'effet l'alourdissement des charges fiscales pour les différentes catégories de contribuables effectifs.

Au vu de ces données, l'amélioration du rendement du système fiscal, sa modernisation et son adaptation au nouveau contexte concurrentiel nécessite la mise en œuvre de mesures visant un double objectif : l'allègement du fardeau fiscal et sa restructuration dans un sens plus favorable à la compétitivité des entreprises. Le taux des prélèvements obligatoires semble en effet avoir atteint un niveau se rapprochant du potentiel fiscal actuel tenant compte du rythme de croissance, des structures productives et des profils de revenus. L'estimation basée

sur la courbe de Laffer ajustée aux données fiscales montre que le taux moyen des prélèvements obligatoires maximisant les recettes fiscales se situerait autour de 30 % pour un taux effectif atteignant 28,7 %. Ces estimations montrent que le potentiel fiscal se trouve actuellement largement exploité et, sans élargissement substantielle de l'assiette, il reste peu de possibilités d'améliorer les rendements et réduire la pression fiscale, compte tenu des structures productives actuelles et des facteurs de croissance et de génération de revenus.

Alourdissement du taux implicite de l'impôt sur le facteur travail

Alors que les principales composantes de la fiscalité semblent converger vers leur rendement potentiel, le gain en matière de fiscalité doit être recherché dans la restructuration du système fiscal dans un sens favorable à la croissance et à l'amélioration de la compétitivité. L'analyse des prélèvements fiscaux affectant la dynamique de croissance et de compétitivité permet d'apporter des éléments d'appréciation utiles à cet effet. L'évolution récente des taux d'impôts implicites sur les facteurs de production montre que la pression fiscale a tendance à s'alourdir ces dernières années sur le facteur travail par comparaison à l'impôt sur le capital ou sur la consommation. L'impôt pesant sur le travail qui inclut l'impôt sur les revenus salariaux en plus des cotisations sociales à la charge du patronat est en effet passé de 22,8 % en 2000 à 33,0 % en 2016, gagnant ainsi plus de 10 points en une quinzaine d'années.

Les prélèvements fiscaux sur les revenus du capital qui regroupent les impôts sur les sociétés ainsi que les impôts sur les revenus de la propriété ont évolué également de façon soutenue ces dernières années sans atteindre le poids des prélèvements obligatoires sur le travail. On estime à 8,2 % le taux d'impôt implicite sur le capital en 2016 contre 5,1 % en 2000. Parallèlement, le taux d'impôt implicite sur la consommation a observé une certaine stabilité au cours des dix dernières années et a même connu un léger recul à la fin de cette période en se situant autour de 18 %.

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

La courbe de Laffer Habile storytelling ou vérité scientifique ?

André BARILARI

Inspecteur général des finances honoraire, Vice-président de Fondafip

GFP N°1-2019 / Janvier-Février 2019

La courbe de Laffer, dessinée en 1974, traduit une idée simple et répandue : «trop d'impôt tue l'impôt». Mais elle est difficile à vérifier scientifiquement et empiriquement.

La storytelling de la nappe

Jude Wanniski est sans doute à l'origine du succès mondial incontesté de la «courbe de Laffer » que pas un étudiant en économie ou en finances publiques n'ignore. Dans l'article «Taxes, Revenues, and the Laffer Curve » paru dans la revue *The Public Interest*, en 1978, il raconte que lors d'un dîner organisé en 1974 dans le restaurant *Two Continents* de Washington, avec la participation de Donald Rumsfeld et Dick Cheney, Arthur Laffer, de l'Université de Chicago, dessina une courbe illustrant l'arbitrage entre le taux d'imposition et les recettes fiscales. La courbe de Laffer qui schématise de manière savante le vieil adage « trop d'impôt tue l'impôt » ou « le taux mange l'assiette » était née. Elle exprime le fait que lorsque le taux d'imposition est nul, les recettes fiscales sont nulles elles aussi. Au fur et à mesure que les taux augmentent, les recettes s'accroissent mais au-delà d'un certain seuil (taux maximal efficient), si le taux croît encore, les recettes baissent. Avec la confiscation

totale des revenus (taux à 100%) la recette est également nulle car la base taxable a été détruite. La courbe montre qu'une même recette peut être obtenue soit avec un taux bas (situé sur la pente ascendante de la parabole), soit avec un taux très élevé (situé sur la pente descendante). Face à une fiscalité devenue très pénalisante (avec des taux au-delà du point de retournement), les gouvernements peuvent améliorer les recettes fiscales en baissant les taux ! C'est dire l'intérêt politique du concept. Le schéma donne à la théorie la forme d'une évidence, presque d'une tautologie.

Le talent de Jude Wanniski, a été de mettre en scène l'invention de la courbe dans une histoire humanisée que l'on retient parce qu'elle sonne vraie par son contexte anecdotique. C'est ce que le « prix Nobel d'économie » Robert Shiller, spécialiste des marchés financiers et des phénomènes d'irrationalité, appelle les « narratives économiques » : les histoires, les petites anecdotes qui se transmettent au sein des sociétés ont une action sur les

phénomènes économiques. Et cet aspect storytelling de la courbe de Laffer est si marqué qu'on peut même admirer la fameuse nappe au National Museum of American History... En 2014 Dick Cheney a déclaré qu'il se souvenait bien de la nappe et des serviettes en lin blanc ainsi que de la table qui était ronde !

Une paternité multiple

Cette célébrité médiatique planétaire lancée par l'article de Wanniski a éclipsé toutes les autres paternités de l'idée qui est à la base de la construction de la courbe. Pourtant, Laffer lui-même n'a pas rejeté le fait que de nombreux penseurs au cours de l'histoire aient formulé un concept similaire.

On peut même remonter au 14^e siècle. Dans ses cours de fiscalité, le professeur Jalel Berrebeh de Sousse attribue la paternité du concept à son illustre compatriote Tunisien Ibn Khaldoun.

Mais par la suite dans l'histoire, de nombreux autres économistes ont formulé des jugements exprimant la même opinion : Adam Smith écrivait «Des taxes élevées, parfois en diminuant la consommation de la marchandise imposée, parfois en encourageant la fraude, aboutissent à des recettes publiques plus faibles que ce qui serait tiré de taxes plus modérées. »(Smith [1976], t. II, p. 884.). Dans son Traité d'économie politique, Jean-Baptiste Say affirmait en 1803 qu'« un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte ».

On trouve également l'idée, décrite de manière quasiment identique à la formulation de Laffer chez Jules Dupuit (1801-1866), ingénieur et économiste : « Si on augmente graduellement un impôt depuis 0 jusqu'à un chiffre qui équivaut à une prohibition, son produit commence par être nul, puis croît insensiblement, atteint un maximum, décroît ensuite successivement puis devient nul. Il suit de là que quand l'État a besoin de trouver une somme donnée au moyen d'un impôt, il y a toujours deux taxes qui satisfont à la condition, l'une au-dessus, l'autre au-dessous de celle qui donne le maximum de produit. »

Mais on aurait pu citer également Montesquieu. Dans son ouvrage De l'esprit des lois publié en 1748, il montre que la recette fiscale s'accroît au fur et à mesure que les libertés s'accroissent

Règle générale : on peut lever des tributs plus forts, à proportion de la liberté des sujets ; et l'on est forcé de les modérer, à mesure que la servitude augmente...). Mais il remarque ensuite que cette relation s'inverse au-delà d'un certain seuil (« la liberté a produit l'excès des tributs ; mais l'effet de ces tributs excessifs est de produire à leur tour la servitude; et l'effet de la servitude de produire la diminution des tributs).

Plus récemment, l'inspirateur du libéralisme moderne Ludwig von Mises, écrivait «Le paradoxe de la fiscalité est le suivant : plus les impôts augmentent, plus ils sapent l'économie de marché et,

parallèlement, le système fiscal lui-même. (...) Chaque impôt, considéré en lui-même, et de même l'ensemble du système fiscal d'un pays, se détruit lui-même en dépassant un certain niveau des taux de prélèvement » (L'Action Humaine, Paris, PUF).

Afin de répondre à la question de savoir si cette courbe est scientifiquement solide ou n'est que la création d'une habile storytelling nous allons donner des éléments de réflexion sur le plan de son analyse théorique et rassembler les données sur sa démonstration empirique.

Analyse théorique

En théorie, la courbe est la résultante de deux effets opposés, l'effet de substitution et l'effet de revenu. L'effet de revenu fait que les ménages sont amenés à compenser la perte de revenu due à l'impôt supplémentaire en augmentant leur offre de travail, ce qui joue dans le sens de l'accroissement des recettes. Mais l'effet de substitution agit en sens inverse, face à une baisse du revenu du travail supplémentaire due à la pression fiscale, les ménages peuvent arbitrer pour plus de loisirs ce qui joue dans le sens de la perte de recettes.

La question est de savoir l'effet qui domine. Or le jeu des deux effets peut être très complexe. L'arbitrage entre loisir et travail peut avoir d'autres conséquences, notamment faire préférer la production et l'autoconsommation domestiques au recours à des prestataires extérieurs. Une personne peut décider soit

de travailler plus et de recourir à un artisan spécialisé pour des travaux dans son habitation soit d'augmenter ses loisirs et réaliser le travail lui-même. Certes le bricoleur du dimanche sera beaucoup moins efficace que l'artisan mais si le revenu acquis par son propre travail après impôt est trop faible, il le sacrifiera. Ce choix est influencé par le niveau de l'imposition. Autre élément perturbateur, dans un contexte où les ménages sont endettés, ils ne peuvent pas réduire leurs revenus et l'effet de substitution ne joue pas. Les ménages peuvent passer d'une situation à une autre dans le temps et les effets d'une hausse ou d'une baisse de l'imposition vont donc être inversés à court terme et à plus long terme. Les arbitrages peuvent aussi se faire en développant le travail au noir, l'économie souterraine, la fraude. J. Buchanan, spécialiste de la théorie des choix publics, dans un article de 1982 intitulé *Time, Politics, and the Laffer Curve* explique pourquoi il se pourrait fort bien qu'il existe plusieurs maxima à la courbe de Laffer. Les effets de court terme donnant des maximums pour des taux d'imposition élevés et pour le long terme, leur maximum serait obtenu pour des taux assez bas.

De plus, la taxation des revenus pèse sur les choix entre l'épargne et la consommation or, les recettes fiscales dépendent à long terme de l'accumulation du capital. Également, l'état de guerre ou de paix d'un pays influe sur l'acceptation de taux élevés. Le sommet de la courbe n'est pas situé au même endroit selon que

le degré de la cohésion nationale. Enfin, l'effet ne sera pas le même dans un système sans incitations fiscales et dans celui qui multiplie les dispositifs de «dépenses fiscales» dont on sait qu'elles sont utilisées surtout par les très hauts revenus pour résister à la hausse des taux.

Alexandre Minea et Patrick Villieu écrivent que «ramener la courbe de Laffer à une forme concave est souvent réducteur, et la littérature théorique est très partagée quant à l'existence d'une telle relation» Certains travaux montrent que cette courbe peut ne pas être continue ou ne pas avoir de maximum. D'autres soulignent que la courbe de Laffer peut présenter plusieurs maxima.

Discussion empirique

Les études empiriques sont également contradictoires ou ne débouchent pas sur des conclusions cohérentes. Minea et Villieu convoquent divers travaux dont ils montrent qu'ils sont souvent contestés par d'autres auteurs qui mettent en avant les biais des études. L'objectif est de trouver le t donné. Les auteurs cités ci-dessus rapportent quelques travaux qui affichent des conclusions à ce sujet : «le taux d'imposition maximisant les recettes fiscales se situe entre 35% (Hsing, 1996) et 60 % (Trabandt & Uhlig, 2006) pour les États- Unis, et respectivement 57 % pour les pays de l'UE 12 (en moyenne, Heijman & van Ophem, 2005) ou 45% pour les pays de l'UE 15 (Trabandt & Uhlig, 2006).

Pour leur part, Théret et Uri indiquent que pour les États-Unis ou la Grande-Bretagne, les taux critiques se situent à des niveaux très élevés pour pouvoir être pris en considération. Leur analyse est qu'un effet Laffer peut exister pour des impôts très particuliers - dont la base d'imposition est étroite, avec des taux d'imposition concevables. Toutefois, une courbe de Laffer globale est improbable pour des systèmes fiscaux composés de plusieurs « grands » prélèvements. Et ils ajoutent « en ce qui concerne, enfin, une éventuelle courbe de Laffer sur données temporelles, il n'a pas été possible d'en trouver la moindre justification empirique sérieuse.»

Ils prennent la précaution de préciser que « la non-validation d'une courbe de Laffer signifie seulement que la hausse des prélèvements obligatoires ne débouche pas sur un rendement fiscal marginal négatif. Elle ne saurait impliquer l'absence - ou l'absence d'importance - de leurs effets désincitatifs, parfois décelables au niveau micro-économique. »

Ainsi après cette revue théorique et empirique, on peut penser que si la courbe a une réalité c'est sans doute uniquement dans le contexte d'une taxe avec un seul taux et sans aucune incitation, s'assimilant en quelque sorte à un péage.

Si l'on sort des approches universitaires, la controverse est tout aussi vive en ce qui concerne l'effet Laffer dans les réformes fiscales américaines sous la présidence de R. Reagan dans les années quatre vingt. Cette expérience emblématique est souvent mise en avant pour justifier des

approches du même type telle que celle de Trump dans l'Amérique d'aujourd'hui.

La preuve par Reagan ?

Lors des baisses d'impôts de 1981, les taux d'imposition des fourchettes de revenus les plus élevées furent diminués mais le taux d'imposition moyen a plutôt augmenté en raison de l'inflation élevée qui sévissait à l'époque. Ce phénomène a accru le nombre de contribuables sur des tranches plus imposées. De plus, les taxes reliées à la Sécurité sociale furent augmentées. Ce sont ces éléments et non l'effet Laffer qui expliqueraient au maximum, si ce n'est dans l'absolu mais au moins dans un système fiscal donné pour un pays que les revenus de taxation du gouvernement fédéral aient augmenté. La preuve en est que la part de la taxation dans le PIB n'a pratiquement pas changé, autour de 18,5%. Pourtant la réforme avait été bien présentée à l'opinion comme devant faire jouer cet effet.

Steve Kangas rapporte que David Stockman, le directeur du Budget de Reagan, « jeune prodige » des finances publiques, a avoué plus tard qu'il avait fait élaborer des prévisions économiques extrêmement optimistes, qu'il appelle par dérision « Le Scénario Rose ». Stockman a admis que la baisse d'impôt de 1981 « a toujours été un cheval de Troie dans le but de supprimer les taux [d'imposition] des tranches supérieures pour les riches ».

Le scénario de la réforme de 1986 est différent. Elle instaure deux taux d'imposition (15% et 28%) qui remplacent

les quatorze existants (étalés de 11% à 50 %), et la plupart des déductions sont supprimées. Mais la réforme n'est pas une diminution nette des impôts pour tous les Américains dans la mesure où la progression des tranches a changé. Bruno Lannes, Pierre Pâris ont analysé les conséquences de cette réforme. Ils montrent que les revenus des gens les plus riches ont plus fortement progressé que les revenus des plus pauvres. C'est ce qui explique qu'entre 1980 et 2003, les contribuables faisant partie des 1% les plus importants ont doublé leur contribution en pourcentage de tous les impôts sur le revenu payés, de 17 % à 38%. Autrement dit, les riches ont fortement réagi aux baisses d'impôt ce qui pourrait démontrer un effet Laffer, mais par ailleurs, la suppression des incitations (dépenses fiscales) très utilisées notamment par ces contribuables brouille les conclusions. De plus, le déficit budgétaire augmenta significativement sous l'ère Reagan et la dette réelle doubla, de 1 000 milliards de dollars en 1981 à 2 000 milliards de dollars en 1989.

Alors, la courbe de Laffer pieusement conservée sur sa nappe blanche au Musée National de l'histoire américaine pourrait être essentiellement « un scénario rose » destiné à justifier des baisses d'impôt profitables aux riches. Derrière la courbe de Laffer se cacherait la cynique « théorie du ruissellement », véritable motivation des réformes, plus difficile à faire admettre par les classes moyennes comme David Stockman l'a avoué.

La DGFIP au service de la détection précoce des entreprises en difficulté

Adèle Lieber

Revue Française de Comptabilité n° 530/ 12 Avril 2019

Le rôle de la DGFIP dans l'aide aux entreprises en difficulté

Les directeurs régionaux ou départementaux des Finances publiques participent activement aux instances locales de détection, placées généralement sous l'égide des préfets. Ils président également les CCSF qui associent les créanciers publics (les URSSAF et les douanes sont membres de droit) et d'autres partenaires. Ces commissions peuvent accorder au cas par cas des étalements, des reports voire des remises de créances fiscales et sociales.

Toutefois, les acteurs publics interviennent parfois trop tard, quand la situation des entreprises est déjà très dégradée et, de fait, plus délicate à rétablir alors que l'objectif est d'aider les entreprises à s'en sortir en mobilisant toutes les forces locales du terrain. Il faut éviter la procédure collective qui peut être pénalisante tant pour le tissu économique local, les emplois, que pour les créanciers publics.

La mise en place d'un dispositif de détection prédictif

La DGFIP a donc travaillé sur un dispositif novateur de détection, prédictif, s'appuyant sur des indices fins et le plus en amont possible - et pas seulement sur

ceux qui sont fortement visibles (retards de paiements, perte de clients ...).

Ce dispositif va être généralisé d'ici la fin du premier trimestre 2019. Il est basé sur l'intelligence artificielle d'un puissant algorithme alimenté par les immenses bases de données de l'administration fiscale. Il va permettre de détecter les entreprises dont la situation pourrait se dégrader, dans des conditions optimales : d'abord, de manière beaucoup plus précoce (18 mois avant l'entrée potentielle d'une entreprise en procédure collective - redressement ou liquidation judiciaire), ensuite selon une méthode prédictive fiable, fondée sur des indicateurs variés et pertinents. Le résultat permettra donc d'anticiper les éventuelles mesures à prendre et de mobiliser, à temps, tous les leviers d'aide possible, avec l'appui des autres administrations qui accompagnent les entreprises en situation de fragilité.

Comment cela fonctionne-t-il ?

Concrètement, la DGFIP, qui dispose d'une mine de données sur les entreprises (liasses fiscales, déclarations de TVA, ratios financiers, données de la déclaration sociale nominative, comportement fiscal des dirigeants ...) et d'un savoir-faire de pointe en matière d'analyse financière et d'intelligence

artificielle, va produire régulièrement des listes d'entreprises détectées comme à risque, avec une cotation. En pratique, l'entrée d'une entreprise en procédures collectives a été modélisée à partir de cas réels d'entreprises ayant subi cette issue. La combinaison de nos bases de données sur les entreprises et de ce modèle donne un algorithme très perfectionné multicritères, pour identifier les entreprises dont le profil est « à risque ». Avec ce modèle dit « prédictif », la DGFIP améliore le ciblage des entreprises afin de créer un radar de détection plus précoce. Plus précisément, le procédé repose sur deux étapes. Dans un premier temps, il est établi, via un algorithme de machine learning (apprentissage automatique) le portrait-robot de l'entreprise en difficultés. La DGFIP s'est fondée sur les nombreuses données précitées pour détecter les signaux « faibles » et encore diffus dans les informations juridiques, financières et économiques de l'entreprise. Elle a ainsi défini les caractéristiques spécifiques aux entreprises en difficultés, et décliné ce portrait-robot selon les différents secteurs d'activités. Dans un second temps, à l'aide de méthodes statistiques, la DGFIP compare les entreprises à ces profils types. Celles qui se rapprochent le plus de ces profils à risques sont listées, et un « scoring » (une cotation) leur est attribué selon le niveau de risque qu'elles présentent.

Le travail de détection doit ensuite se poursuivre et nécessite alors une intervention humaine. Cet examen est effectué par les instances de détection départementale et régionale, informées

par nos soins des cas qui nécessitent le plus d'attention et de soutien. C'est ce qui est fait dans le cadre des instances de détection existantes, les CODEFI (Comité Départemental d'Examen des problèmes de Financement des entreprises), qui réunissent, sous l'autorité des préfets, les représentants de la DGFIP, des URSSAF, des DIRECCTE, des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRPDE) et de la Banque de France pour évoquer ces cas et chercher des solutions. " S'agit surtout de prévention afin d'éviter une procédure collective. Ainsi, les services locaux de l'État réfléchissent ensemble à un accompagnement adapté pour l'entreprise, et peuvent sonder le dirigeant pour préciser le diagnostic et apprécier s'il a conscience ou non de sa situation. Les différents services peuvent aussi le sensibiliser, voire l'inviter à revoir son modèle économique.

Un test expérimental sur plusieurs départements

Depuis un an, ce nouvel outil est expérimenté dans neuf départements (Aube, Cote d'Or, Finistère, Isère, Bas-Rhin, Seine-et-Marne, Tarn, Var, Hauts-de-Seine), en s'appuyant donc sur les CODEFI pour étudier leurs cas de façon totalement confidentielle et sécurisée, dans les limites imposées par le secret fiscal. Les interlocuteurs habituels des entreprises (DIRECCTE, CRP) sont ainsi mieux sensibilisés sur les entreprises à soutenir en leur proposant des solutions pour anticiper les problèmes (recherche de financements ou de prêts par exemple). L'efficacité collective de l'État sera ainsi renforcée au service des entreprises, car le

but est d'éviter qu'elles se retrouvent en difficulté en faisant aussi du préventif sans se limiter au curatif au sein des CCSF. Il ne s'agit pas de dresser une liste de futures entreprises en échec mais plutôt d'agir en aidant les entreprises à identifier les difficultés qu'elles pourraient connaître, sans pour autant abandonner les mesures de bienveillance existantes, pour les cas nécessaires.

Les retours d'expérience des neuf départements, qui ont testé le modèle depuis un an, montrent que la fiabilité de nos algorithmes est forte et que l'on détecte plus d'entreprises, pas seulement celles qui sont dans le radar habituel. A ce stade, le recul n'est pas suffisant pour établir des résultats chiffrés sur cette année expérimentale, mais on peut d'ores et déjà affirmer que certaines entreprises ont bénéficié d'un accompagnement ad hoc grâce au dispositif.

Précisons que cet outil ne bouleverse pas la répartition traditionnelle des rôles entre les administrations sur le terrain; car les services chargés de cet outil ne vont pas directement rencontrer les entreprises concernées, l'outil permettant d'enrichir et d'affiner les discussions entre les services de l'État, qui travaillent ensemble et se répartissent les rôles pour sensibiliser les chefs d'entreprise ou leur proposer des solutions via leurs interlocuteurs habituels.

La DGFIP met avant tout son expertise à disposition pour mieux étudier les cas les plus sensibles par leurs enjeux ou l'anticipation d'éventuelles difficultés à venir pour que les représentants locaux de l'État puissent, dans un esprit collectif, intervenir de façon pertinente et au bon

moment auprès des entreprises ainsi détectées. Tous les acteurs de l'Etat ont en effet intérêt à ce que les entreprises se portent le mieux possible!

Il existe plusieurs modèles développés par d'autres services de l'Etat; chacun a naturellement sa finalité. Toutefois, le modèle de la DGFIP est le seul qui dispose d'une base de données aussi riche, étendue et actualisée, et d'une expérience poussée de l'utilisation d'algorithmes perfectionnés.

Cette combinaison unique - profondeur et fraîcheur des données et intelligence artificielle permettant de démultiplier l'exploitation de ces données pour capter le maximum de signaux - va permettre à notre réseau local de mettre cette innovation au service de l'action interministérielle pour mieux accompagner les entreprises. C'est un chantier innovant, passionnant, au service des entreprises et qui vise à donner un élan nouveau à l'accompagnement des entreprises en difficulté par la DGFIP.

Enfin, ces données restent strictement confidentielles, couvertes par le secret fiscal et professionnel. Il y a néanmoins une nouveauté : la DGFIP a inscrit le principe de la levée du secret fiscal dans le cadre du projet de la loi PACTE au sein de ces instances de détection, afin de mieux mutualiser nos informations (les listes d'entreprises et leur scoring) entre services de l'État. En effet, l'état actuel des textes ne nous permet en théorie qu'un partage très restreint des informations de nature fiscale, même si le modèle repose sur une batterie d'informations de natures diverses. Néanmoins, la liste des entreprises détectées, et le scoring qui

leur a été attribué, ne sont en aucun cas diffusés en dehors des instances de détection et des administrations précitées pour éviter tout effet négatif sur les entreprises ainsi détectées. Tout cela intervient évidemment sous couvert d'un avis favorable obtenu auprès de la CNIL. Ce modèle va donc être déployé sur toute la France dans les semaines qui viennent, afin que les services locaux s'en emparent et le fassent vivre localement. Ce nouveau système va permettre un meilleur accompagnement des entreprises, dans un contexte économique qui rend plus que jamais nécessaire une présence optimale et une réactivité efficace des services de l'État au service de l'économie.

La fiscalité du patrimoine local

Laurent CHESNEAU : Docteur en droit, Maître de conférences associé de l'Université Jean-Moulin Lyon 3

GFP N°6/ Novembre-Décembre 2018

Les collectivités sont assujetties à l'impôt à raison des éléments de patrimoine qu'elles acquièrent (droits d'enregistrement, TVA) ou qu'elles détiennent (taxes foncières), dans les mêmes conditions que les personnes privées. De nombreuses exonérations spéciales permettent de relativiser le poids de la fiscalité sur ce patrimoine.

Les enjeux de la fiscalité du patrimoine des collectivités locales résultent directement de l'assujettissement de ces dernières à l'impôt.

Or, cet assujettissement ne va pas de soi. Il est pourtant instauré de longue date, en vertu du principe d'assimilation qui conduit à considérer une personne publique comme une personne privée, lorsqu'elle agit comme telle. Elle remonte à la loi du 1er décembre 1790, relative aux contributions foncières, qui atteignait l'ensemble des propriétés foncières, sans distinction de la qualité du propriétaire. Elle a été étendue, par la suite, par la loi du 31 juillet 1917 relative aux impositions cédulaires sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, qui ne comportait aucune disposition de nature à exonérer les personnes publiques à raison de leurs activités. L'imposition des personnes publiques a été enfin généralisée avec une loi du 28 juin 1941. Il en résulte qu'aujourd'hui, lorsqu'une personne

publique agit comme une personne privée en raison de l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale, elle relève normalement d'un régime fiscal de droit commun. Cependant, de nombreux aménagements ont été prévus pour s'accommoder au statut de droit public ou aux missions de service public confiées aux personnes publiques.

Les opérations patrimoniales des collectivités locales susceptibles d'être atteintes par l'impôt correspondent, d'une part, à celles qui résultent de dépenses d'investissement, lesquelles sont caractérisées par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale : achats de matériels durables, constructions ou aménagements de bâtiments, travaux d'infrastructure, acquisition de titres de participation ou autres titres immobilisés. Constituent également des dépenses d'investissement les acquisitions de biens meubles considérés comme des immobilisations par nature, dans la mesure où ils remplissent des conditions de durabilité et de consistance (cf. circulaire n°NOR/INT/ B/02/00059/C du 26 février 2002). Mais les opérations patrimoniales susceptibles d'entrer dans le champ de l'impôt peuvent, d'autre part, résulter d'opérations ne donnant pas lieu à dépense : tel est le cas des acquisitions

de biens par les collectivités locales à la suite de donations ou de successions.

La question de la fiscalité du patrimoine pose enfin la question de la délimitation des prélèvements qui affectent ces biens. Nous nous cantonnerons ici à l'étude des seuls prélèvements obligatoires répondant à la qualification juridique d'imposition. Mais, parmi ces impositions, certaines ont la nature de charges tandis que d'autres constituent des recettes de nature fiscale au profit des collectivités : la taxe d'aménagement des espaces naturels et sensibles (art. L. 142-2 du Code de l'urbanisme), la redevance d'archéologie préventive (art. L. 524-2 du Code du patrimoine), la redevance sur les constructions à usage de bureaux ou de locaux de recherches dans la région Île-de-France (art. L. 520-1 du Code de l'urbanisme). Ces impositions se rattachent à la catégorie des impositions locales, au sens que leur produit est affecté aux collectivités territoriales. Ces recettes leur confèrent ainsi des marges de manœuvre, au même titre que les autres recettes d'investissement, que sont par exemple les dotations et subventions et produits d'emprunts. Aussi, nous limiterons notre propos aux seules impositions supportées par les collectivités locales, en tant que charges en grevant l'acquisition ou la détention de leur patrimoine.

Enfin, la fiscalité du patrimoine local peut être entendue dans une acception restreinte ou au contraire dans une acception large, incluant la fiscalité résultant de l'exploitation du patrimoine des collectivités locales. Cette acception large conduirait à appréhender les prélèvements frappant la propriété en

tant qu'éléments utilisés pour les besoins d'une exploitation (contribution foncière des entreprises ou taxe sur les éoliennes maritimes par exemple) ainsi que l'imposition des revenus tirés de l'exploitation de ces biens (imposition des revenus locatifs de l'exploitation du parc immobilier social appartenant à une collectivité locale par exemple). Mais, dans cette dernière acception, la propriété n'est alors pas l'objet même de l'imposition : nous nous cantonnerons donc à étudier l'imposition du patrimoine stricto sensu, et envisagerons successivement l'imposition de l'acquisition du patrimoine local (I) puis celle de sa détention (II).

I- L'imposition de l'acquisition du patrimoine local

L'acquisition d'un élément du patrimoine donne principalement lieu à l'application de deux types d'impositions : les droits de mutation (A) et la TVA (B).

A. Des mutations largement exonérées de droits d'enregistrement

Des philosophies différentes gouvernent l'assujettissement aux deux catégories de droits de mutation : si l'assujettissement est de principe pour les droits de mutation à titre onéreux, il est contrebalancé par de nombreuses exonérations. L'exonération est en revanche la règle en matière de droits de mutation à titre gratuit.

1. Des dispositifs étendus d'exonération des droits de mutation à titre onéreux

Sont soumis aux droits de mutation à titre onéreux les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit d'immeubles (art. 1594 A du CGI), qui doivent

obligatoirement être enregistrés (art. 635, 1, 3° du CGI).

Cependant, deux séries d'exceptions à ce principe général viennent atténuer la charge fiscale de ces dispositions pour les collectivités locales : la première concerne les exonérations en raison de la qualité des personnes bénéficiaires des acquisitions d'immeubles, la seconde concerne des exonérations en raison de la finalité de ces acquisitions.

a. L'exonération des droits d'enregistrement en raison de la qualité de la personne bénéficiaire

Les acquisitions réalisées au profit des personnes publiques sont, de manière générale, exonérées de droits d'enregistrement. Ce principe, énoncé à l'article 1042 du CGI, vaut pour les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale et les établissements publics locaux. Il concerne les acquisitions d'immeubles, de fonds de commerce et d'actions. La même exonération est prévue pour les transferts de biens, droits et obligations résultant de fusions ou de créations de communes nouvelles, ou effectués entre établissements publics de coopération intercommunale (article 1042 A du CGI).

b. L'exonération des droits d'enregistrement en raison de la finalité de l'opération

Les acquisitions de biens immobiliers réalisées par les collectivités locales dans le cadre d'opérations d'urbanisme sont exonérées de droits d'enregistrement : sont concernées les expropriations et les réquisitions pour cause d'utilité publique

(article 1045 du CGI), les opérations de rénovation urbaine (article 1594 F quinquies B du CGI) ainsi que les acquisitions sur exercice du droit de préemption (article 1594-0 G du CGI). Enfin, un texte spécial prévoit l'exonération des acquisitions d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense (article 1042, III du CGI). Ces acquisitions sont réalisées au prix de l'euro symbolique avec versement d'un complément de prix différé.

2. Une exonération de principe des droits de mutation à titre gratuit

Une exonération de principe des droits de mutation à titre gratuit est prévue par l'article 794 du CGI, au profit des biens qui reviennent aux régions, départements, communes, ainsi qu'à leurs établissements publics, par donation ou par succession. Elle est toutefois subordonnée à ce que les biens en cause soient affectés à des activités non lucratives.

L'appréciation du caractère lucratif de l'activité exercée par une collectivité publique s'effectue selon des modalités identiques à celles prévues en matière d'impôt sur les sociétés ou de contribution économique territoriale. Lorsqu'une collectivité publique exerce à la fois des activités lucratives et non lucratives, la condition tenant à l'affectation des biens donnés ou légués à une activité non lucrative est remplie si la collectivité publique organise une sectorisation de ses activités et n'inscrit pas le bien au bilan du secteur lucratif.

B. La TVA sur les biens acquis par les collectivités locales

La TVA constitue une charge qui grève directement les acquisitions réalisées par les collectivités locales en raison de leur qualité, dans la plupart des cas, de non-assujetti. Ce poids peut toutefois être relativisé par le mécanisme du fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

1. Une rémanence de taxe due à la qualité de non-assujetti des collectivités locales

Les personnes publiques, consommatrices de biens et de services, supportent à ce titre la TVA dans les conditions de droit commun. Cette imposition permet de ne pas rompre la chaîne des droits à déduction sur laquelle repose le fonctionnement de la TVA mais se justifie aussi par la volonté de pour ne pas fausser la participation de l'État français au budget communautaire. Ainsi, le fournisseur facture à la collectivité ses prestations toutes taxes comprises, en appliquant la TVA au taux de droit commun.

Quelques exceptions ou atténuations par rapport au régime de droit commun existent cependant. Ainsi, le taux réduit est réservé à certaines dépenses d'équipement, pour la réalisation d'équipements destinés aux personnes handicapées notamment. Une exonération de TVA est prévue en cas de travaux sur les monuments aux morts. Elles constituent les rares exceptions relatives à la qualité de personne publique de l'acquéreur.

Une incidence particulière de la TVA mérite d'être soulignée : la rémanence de taxe à l'occasion de l'acquisition

d'immeubles neufs par une collectivité, lorsque la collectivité fait réaliser elle-même ces immeubles. L'assujettissement à la TVA au titre de la livraison à soi-même d'immeubles neufs est exigée, en application des dispositions générales de l'article 257, II-1-2° du CGI, lorsque ces immeubles sont construits en vue de leur affectation à l'exploitation et que l'assujetti réalisant l'opération n'est pas un déducteur intégral, c'est-à-dire lorsque les immeubles en cause sont susceptibles de faire l'objet d'une exclusion ou d'une limitation du droit à déduction. La livraison à soi-même doit donc être déclarée lorsque la collectivité agit en tant qu'assujetti et que l'immeuble est affecté à des opérations n'ouvrant pas droit à une déduction complète de la TVA. Or, les activités accomplies par les collectivités territoriales en tant qu'autorités publiques sont placées hors du champ d'application de la TVA (sous réserve que leur non-assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence). Ainsi, par exemple, la TVA grevant les dépenses de construction d'une école n'est pas récupérable, alors que celle grevant la construction d'équipements de distribution d'eau dans les communes de plus de 3 500 habitants l'est.

Le mécanisme de la livraison à soi-même peut cependant jouer favorablement pour la collectivité locale, et constituer un outil interventionniste au profit des bailleurs sociaux, qui bénéficient du taux réduit de TVA sur les opérations portant sur les locaux à usage locatif dans les conditions fixées aux 1 et 2 du I de l'article 278 sexies du CGI : livraisons de terrains à bâtir, les livraisons et les livraisons à soi-

même de logements sociaux neufs à usage locatif.

2. Un poids économique largement modulé par le mécanisme du FCTVA

Dès lors que des dépenses sont considérées comme des dépenses d'investissement, elles peuvent faire l'objet d'une attribution au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) sous réserve des autres conditions d'éligibilité fixées par les articles L.1615-1 à L.1615-12 du CGCT.

Le FCTVA est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. C'est une dotation versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire¹, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale, puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

La liste des bénéficiaires de ce fonds, définie à l'article L.1615-2 du CGCT, est étendue : elle vise, outre les collectivités territoriales et leurs groupements, leurs régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les services départementaux d'incendie et de secours et les centres communaux d'action sociale.

Pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année

même, établie au vu des états de mandatements (article L.1615-6 du CGCT). Cette mesure vise à encourager le développement de l'intercommunalité, dont les dépenses d'équipement ne se trouvent alors pas lourdement obérées par le poids de la TVA.

L'assiette des dépenses éligibles des autres bénéficiaires est établie au vu du compte administratif de la pénultième année (article R.1615-1 du CGCT). Il existe donc un décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA.

La loi de finances rectificative pour 2009 et la loi de finances initiale pour 2010 ont, dans le cadre du plan de relance pour l'économie, prévu que certaines collectivités pourraient bénéficier, à titre permanent, d'attributions calculées sur leurs dépenses de l'année précédente. Les bénéficiaires du fonds qui ont respecté leur engagement conventionnel à réaliser des dépenses réelles d'équipement supérieures à la moyenne de celles constatées dans leurs comptes sur quatre années, ont été pérennisés dans le mécanisme de versement anticipé du FCTVA. Plus de 20 000 bénéficiaires du fonds (sur plus de 57 000) sont désormais pérennisés dans ce dispositif.

II- L'imposition de la détention du patrimoine local

Les textes législatifs régissant l'imposition des immeubles aux taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) ne prévoient aucune exonération de principe en raison de la qualité publique du propriétaire (les champs d'application de la TFPB et de la TFPNB

sont respectivement définis aux articles 1380 et 1393 du CGI).

Les taxes foncières sont établies annuellement à raison des propriétés bâties ou non bâties situées en France, à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes, la principale de ces exonérations visant, sous conditions, les propriétés publiques. Les taxes foncières représentent donc une charge fiscale annuelle pour les collectivités locales, eu égard à leur qualité de propriétaire.

Deux séries d'exonérations sont prévues au profit des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes). Elles ne sont pas applicables aux établissements publics locaux, qui demeurent soumis à ces taxes (TFPB et TFPNB) dans les conditions de droit commun. Ces exonérations sont relatives à la nature des biens (A) ou à leur affectation (B).

A. Les exonérations de taxes foncières au profit des collectivités locales en raison de la nature des biens

Cette première série d'exonérations est d'origine législative. Elle est prévue au profit du domaine routier des collectivités territoriales : sont exonérés de TFPNB « les chemins départementaux, les voies communales, y compris les places publiques servant aux foires et marchés, ainsi que les chemins des associations foncières d'aménagement foncier.

Le taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L.1615-6 du CGCT est de 15,761% pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2014 agricole et forestier, les rivières » (art. 1394, 1° du CGI). À cette liste s'ajoute une exonération de TFPB de certains biens, notamment les « ouvrages établis pour la distribution d'eau potable et qui appartiennent à des communes rurales ou syndicats de communes » (art. 1382, 3° du CGI) ainsi que les « édifices affectés à l'exercice du culte appartenant aux départements ou aux communes » (art. 1382, 4° du CGI).

B. Les exonérations de taxes foncières au profit des collectivités locales en raison de l'affectation des biens

La seconde série, commune à la TFPB et la TFPNB (articles 1382, 1° et 1394, 2° du CGI), est acquise au profit des biens qui appartiennent aux collectivités locales, lorsque ceux-ci sont affectés à un service public ou d'utilité générale et qu'ils ne sont pas productifs de revenus. Ces exonérations sont plus sensibles dans une optique de gestion fiscale car elles résultent de la combinaison de trois critères, largement explicités par la jurisprudence et la doctrine administrative.

1. Le critère de la propriété

Le bien doit appartenir à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales. Son appartenance à un établissement public local n'ouvre en revanche pas droit à l'exonération, exception faite de quelques établissements spécialement désignés (établissements publics scientifiques,

établissements d'enseignement comme le centre de gestion de la fonction publique territoriale).

2. Le critère de l'affectation

Pour être exonérées, les propriétés publiques doivent être affectées à un service public ou d'utilité générale. Cette exonération vise les immeubles dans lesquels s'exerce une activité profitable, sinon à la totalité des ressortissants de la collectivité propriétaire, du moins à une large catégorie d'entre eux. Sont ainsi concernés non seulement les bâtiments indispensables au bon fonctionnement des services publics, mais encore à des locaux dans lesquels s'exercent des activités présentant un caractère éducatif, culturel, sanitaire, social, sportif, touristique (BOI-IF-TFB-10-50-10-20, 3 févr. 2013, n°20).

Quelques solutions jurisprudentielles illustrent le critère de l'affectation : les bâtiments édifiés sur un champ de courses dont une commune est propriétaire ne bénéficient pas de l'exonération de taxe foncière parce que l'organisation de courses de chevaux ne répond pas à un besoin collectif de la population et ne peut, dès lors, être regardée comme un service public (CE, 20 déc. 1937, Ville de Deauville : Rec. 1937, p. 1060). Inversement, les locaux appartenant à des collectivités territoriales, destinés au logement du personnel de l'éducation sont affectés à un service public, bénéficient de l'exonération si des nécessités absolues de service imposent que les agents intéressés y résident de manière permanente, comme c'est le cas pour les gardiens (RM Allouche, n° 7577 : JO, Sénat, 31 mai 1990, p. 1188). De

même, les stations d'épuration des eaux usées appartenant à des collectivités territoriales ou à leurs groupements (BOI-IF-TFB-10-50-10-20, 3 févr. 2013, n°130).

3. Le critère de la production de revenus

Les propriétés publiques affectées à un service public ne sont exonérées de la taxe foncière des propriétés bâties que si elles sont improductives de revenus (article 1382, 1° du CGI). Cette condition s'apprécie par rapport à la personne publique propriétaire de l'immeuble, et non à son occupant. Ainsi, est affecté à un service public un bâtiment à usage de restauration dépendant de la base de plein air et de loisirs que la région Île-de-France a mise gracieusement à la disposition d'un syndicat mixte pour lui permettre d'assurer la gestion de cette base, l'exploitation dudit bâtiment étant indissociable de la mission de service public confiée à la base offrant aux usagers la possibilité d'un libre accès à des activités de plein air et de loisirs (CE, 8e et 3e ss-sect., 10 janv. 2005, n°263506, min. c/ Région Île-de-France : Dr. fisc. 2005, n° 22, comm. 445, concl. L. Olléon; RJF 4/2005, n°342).

Un cas particulier mérite d'être signalé : celui des autoroutes. Le critère de la production de revenus devrait conduire à exclure les autoroutes de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. On rappelle qu'en raison de l'importance des travaux qu'exige leur construction, les autoroutes constituent, par nature, des propriétés bâties (CE, plén., 18 juin 1984, n°42502 à 42515, SA La Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) : Rec. CE 1984, p. 223; Dr. fisc. 1984, n°45-46, comm. 2000, concl. Ph.

Bissara). Cependant, l'exonération de la voirie autoroutière trouve son fondement dans ce texte remontant à la période révolutionnaire : l'article 103 de la loi du 3 Frimaire an VII exonère de taxes foncières les grandes routes, auxquelles sont assimilables les autoroutes. L'exonération ne concerne toutefois que la voie et non les immeubles dépendant de l'autoroute, tels que les plates-formes de péage et les locaux administratifs (CE, 8e et 3e ss-sect., 29 juin 2005, n°262697, Communauté urbaine de Lyon : Dr. fisc. 2005, n°46, comm. 732, concl. L. Olléon). •

POLITIQUE ECONOMIQUE

La taxe sur la Valeur Ajoutée : Est-elle un impôt de croissance ?

CMC - N° 312 /Avril 2019

L'économie marocaine traverse en cette fin de décennie une zone de turbulences conjoncturelles provoquées par des conditions climatiques pernicieuses et par un ralentissement de l'économie mondiale. Le taux de croissance prévu au terme de l'année 2019 ne serait que de 2,4% et celui de 2020 ne dépasserait guère les 3,5%. Le différentiel significatif entre la production effective et la production potentielle, le chômage, l'important poids de la dette publique et l'exacerbation du déficit budgétaire mettent à l'épreuve les politiques et les actions entreprises par les pouvoirs publics. Ainsi, face au tiraillement engendré par l'important besoin de financement du budget de l'Etat et la difficulté d'accéder à plus de ressources, la pression fiscale (compte non tenu des cotisations sociales) ayant atteint un niveau élevé de 21%, les mesures et actions gouvernementales peinent à trouver le juste équilibre entre une fiscalité accommodante pour accompagner la croissance et inciter à l'investissement et à la prise de risque et un système d'imposition pour renflouer les ressources de l'Etat.

PRESSION FISCALE- Niveau élevé 21 %

La fiscalité marocaine dans sa version moderne actuelle cherche encore sa voie et devrait être revue dans la prochaine réforme. Après avoir été instituée il y a de cela une trentaine d'années, elle demeure, en effet, en proie à des

vicissitudes dues à un manque de vision à terme et à une instabilité notoire. Elle n'a pas arrêté de subir des modifications et des retouches au gré des réformes et des remaniements opérés au cours des différentes lois de finances successives. Dans un environnement en mouvances perpétuelles induit par les progrès économiques et sociaux réalisés et par les transformations du tissu de l'économie et son ouverture inéluctable sur le monde, la recherche d'un système fiscal efficace et équitable se trouve ballotté et parfois confrontée à des difficultés de mise en œuvre pour répondre aux préoccupations de justice sociale, aux considérations d'une fiscalité compétitive susceptible d'encourager les investissements et à la problématique de la redistribution des revenus.

Représentant à nos jours une manne financière de plus de 200 milliards de dirhams, l'évaluation de la fiscalité ainsi que sa projection même pour un futur proche reste difficile à effectuer en raison de l'hétérogénéité des séries statistiques afférente à l'inconstance des concepts et aux modifications opérées annuellement au niveau des barèmes, L'objet de ce texte se limite à exposer à la lumière du jour le poids des taxations de la consommation à travers la taxe sur

la valeur ajoutée (TVA) et la taxe intérieure à la consommation tant ces deux principaux prélèvements ont pris de l'importance dans l'architecture du système fiscal. Il sera précédé aussi dans cette perspective, sous des hypothèses réalisables en matière d'abaissement des taux de TVA et d'élargissement de l'assiette, à une simulation d'impacts pour stimuler d'une manière significative la consommation des ménages et entraîner par ricochet un renforcement des ressources fiscales.

Si la taxe sur la valeur ajoutée a été introduite en 1986 au Maroc, sa production mentale originelle est allemande et remonte à 1920 et sa création effective en 1954 est française et va être appliquée dans de nombreux pays européens au cours des années soixante. Au jour d'aujourd'hui, elle est en vigueur dans 153 pays et son montant global au niveau mondial devrait frôler les 3.500 milliards de dollars. L'engouement pour ce type d'impôts découle de sa facilité d'application, de sa gestion moins complexe que celle des autres taxations et du fait que bon nombre d'économistes et de fiscalistes estiment que la TVA ne s'oppose guère à la Promotion de l'investissement en comparaison avec l'impôt sur le revenu. Mais il y a lieu de mentionner qu'à l'inverse, d'autres protagonistes mettent en garde sur le caractère contraignant de cette taxation vis-à-vis de la consommation des ménages et considèrent qu'avec les taux réduits qui sont généralement proposés pour les produits alimentaires, les services d'enseignement et de santé, les

médicaments ... , elle profite plus aux ménages aisés qu'aux ménages démunis.

Ainsi, emboîtant le pas aux nombreux pays qui l'ont adoptée, le Maroc va retenir la taxe sur la valeur ajoutée aux cotés de l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt général sur le revenu (IGR) comme composantes centrales de son dispositif fiscal lors de la réforme de 1985. Cette réforme dont la mise en place s'est déroulée tout le long de la seconde moitié des années quatre-vingt visait dans son essence à encourager l'investissement et à offrir les conditions propices à une croissance économique soutenue. Elle était, d'un autre côté, censée apporter plus de simplification et de transparence dans la gestion du système fiscal. Et venant juste après le programme d'ajustement structurel, l'ambition déclarée de la réforme était aussi la mobilisation et le renforcement des ressources de l'Etat tout en préservant une certaine équité sociale.

TVA PREMIERE SOURCE DE FINANCEMENT DE L'ETAT : 36% des recettes fiscales

Effectivement, la taxe sur la valeur ajoutée, profitant de l'importance de sa base taxable, a connu depuis son instauration un franc succès et a enregistré des évolutions notables faisant d'elle aujourd'hui la première source de financement des dépenses publiques. La TVA qui représente 70% des impôts indirects a constituée 27,5% de la totalité des recettes fiscales durant la période 2000 à 2007 pour culminer à

environ 36% au cours des dix dernières années. Mais en dépit de sa performance, cette taxation n'a pas échappé aux critiques sur certains aspects et sur la manière dont elle est collectée. Les reproches qui lui sont adressés portent en l'occurrence sur : (i) le fait qu'elle constitue une contrainte sérieuse pour la relance de la demande intérieure, (ii) la multiplicité de ses barèmes qui varient de 0 à 20%, (iii) le taux normal de 20% jugé trop élevé, (iv) l'importance de son poids sur le Produit intérieur brut en comparaison avec les systèmes de TVA dans le monde, (v) l'exonération de pans entiers de l'activité économique ... Ces points devraient être certainement abordés lors des prochaines assises pour leur trouver une solution.

BAISSE DE LA TVA

Un stimulus de la croissance économique

Prenant comme socle les fondements de ces critiques et tenant à tester leur pertinence, les simulations proposées ici essaient d'évaluer et d'apprécier si une restructuration des taux d'imposition de la TVA basée sur un rapprochement des taux réduits avec le taux normal et sur un élargissements de leur champs d'application aurait ou pas une incidence négative sur le rendement global de cette taxation. En effet, l'objectif étant de réduire la pression fiscale sur la consommation des ménages en vue de relancer la demande intérieure et de contourner les distorsions en matière d'équité et de neutralité introduites par la multiplicité des taux de TVA, trois

scenarios ont été retenus sous les hypothèses de référence communes suivantes: l'élargissement de la base imposable aux activités des grandes exploitations agricoles et une structure d'imposition à deux taux : le taux réduit de 5% applicable aux produits alimentaires, à l'eau et l'électricité aux services de santé et d'éducation et aux médicaments, et le taux normal sera appliqué aux autres produits et services. C'est le niveau de ce dernier taux qui permettra de différencier entre les trois scénarii, il est de 10% pour le premier scénario, de 12% pour le deuxième et de 14% pour le troisième.

Les résultats de ces simulations montrent avec le premier scenario une baisse directe d'environ 9% du montant global de la TVA mais sans prendre en considération l'effet retour qui sera impulsé par le stimulus de la consommation des ménages qui, selon toute probabilité, pourrait combler ce gap. Le deuxième scenario qui se base sur un taux normal de 12% devrait stabiliser les recettes fiscales provenant de la TVA alors que les hypothèses qui sous-tendent le troisième scénario aboutiraient à un relèvement de ces recettes de l'ordre de 10,5%. Ainsi et au vu de ces simulations, le réajustement à la baisse du taux normal de la TVA ne provoquerait pas de manque à gagner substantiel au niveau des recettes fiscales et pourrait même les renforcer d'une manière directe et indirecte.

Réforme de la compensation Les contraintes du parachèvement

Maroc Conjoncture /CMC n° 312 - avril 2019

Nombreux sont les pays qui adoptent des politiques de subventions des prix avec pour double objectif de sauvegarder le pouvoir d'achat des citoyens et de garantir un approvisionnement sans heurts de certains produits de base. Ce, dans une conjugaison avec le souci de favoriser l'application de prix rémunérateurs pour les structures productives existantes ou en cours d'établissement. Le coût du panier des produits subventionnés au Maroc s'est élevé à 53 milliards de DH en 2012, représentant 7% du PIB et 18 % du total des dépenses publiques. Un poids considéré comme insoutenable par les pouvoirs publics, qui se sont engagés, à partir de 2013, dans une réforme téméraire de la Caisse de compensation. Une première tranche constituée de produits pétroliers a ainsi été retirée du panier en 2014. Les produits restants (gaz butane, sucre et farine) nécessiteraient, selon les prévisions de la Loi de finances 2019, une dotation budgétaire de 18 milliards de DH. Un montant jugé toujours pesant par les critiques qui estiment, par ailleurs, que ces contributions participent, d'une part, à l'aggravation du déficit budgétaire et que d'autre part, elles sont frappées d'inefficacité dans leur finalité de bénéficier à la population la plus démunie. Dans sa forme actuelle, le système de compensation se présente comme une réelle menace pour le modèle social en devenir. Les difficultés de ciblage, dues à une absence de critères avérés pour une

segmentation identifiant les couches vulnérables, entravent la mise en place d'un ciblage devant servir de support au parachèvement de la réforme escomptée. À ce jour, les analyses traitant de la problématique des subventions se sont concentrées sur leur inadaptation aux besoins et s'appuient sur les enquêtes des dépenses des ménages du HCP pour conclure que les dotations sont essentiellement absorbées par les classes aisées. L'absence de statistiques fiables sur les revenus ne permet toujours pas de mesurer l'impact sur la population nécessaire en l'absence des allocations aujourd'hui octroyées.

Toutefois, en se référant à l'approche dépenses, d'aucuns considèrent que le système de distribution universelle a permis au Maroc de ramener le taux de pauvreté monétaire de 15,3 % en 2001 à 8,9 % en 2007 et à 4,8 % en 2014. L'Observatoire national du développement humain (ONDH), dans son rapport «Indicateurs de suivi du développement humain 2012-2017», confirme cette tendance baissière. Il affirme que l'amélioration globale du niveau de vie a favorisé l'amenuisement de la pauvreté monétaire et de la vulnérabilité. Il rappelle toutefois, que l'amplification de la pauvreté ressentie, qualifiée de «subjective» est une conséquence de la faiblesse et de la fragilité des revenus, des inégalités tant sociales que régionales, de l'importance

du chômage particulièrement des jeunes et surtout des craintes économiques véhiculées par la hausse des prix et les coûts prohibitifs de l'accès aux équipements socio-économiques de base (santé, éducation, eau potable, électricité ...).

La prise en charge d'une telle situation est d'autant plus compliquée que la stratégie gouvernementale envisage d'élargir le mode opératoire pour répondre à l'ensemble des besoins de la catégorie des pauvres et autres vulnérables pour élaborer un programme complet de soutiens directs aux couches défavorisées. L'objectif visé est de mettre en place une redistribution plus équitable en lieu et place de la redistribution universelle actuelle. La tâche finale consiste en la mise au point, pour chaque individu, d'un identifiant unique national en matière de couverture sociale. La base de données ainsi construite, dite Registre sociale unifiée (RSU), regroupera les données socio-économiques qui permettent de reconnaître les situations de pauvreté et de vulnérabilité des citoyens. À cela s'ajoute la nécessité de recenser et de

regrouper tous les filets sociaux existants et les bénéficiaires correspondants pour construire une vision d'ensemble des aides de l'État. En attendant de disposer de ce prérequis pour finaliser la réforme de la Caisse de compensation et mettre en place un dispositif de ciblage pour des secours directs, les difficultés ne manquent pas pour repousser, chaque fois, à des jours meilleurs la poursuite d'une telle entreprise, jugée comme inéluctable. La procrastination qui caractérise ce chantier s'explique par la conjugaison d'un environnement macroéconomique indécis et un climat social délicat. Les prix sur le marché international du sucre et surtout du gaz sont inscrits dans une lente mais ferme augmentation poussant toute tentative de décompensation vers un risque non négligeable de détérioration du pouvoir d'achat. Le climat social, pour sa part, participe de la même obsession et témoigne d'une réelle détresse alimentée par les grèves et le blocage du dialogue social, tant les attentes des citoyens se focalisent sur le pouvoir d'achat, la justice sociale et l'égalité des chances.

Réforme fiscale

Les enjeux des 3^{èmes} assises de la fiscalité

Maroc Conjoncture n°312 / Avril 2019

La réforme de la fiscalité est un chantier très vaste qui demande des analyses suffisamment approfondies avant d'aboutir à des conclusions définitives et de portée pratique. Les mesures proposées en matière fiscale partent cependant du constat largement partagé que le niveau d'imposition aujourd'hui est assez pénalisant pour les ménages, l'entreprise et les investisseurs. Les prélèvements au titre de la fiscalité rapportés au PIB atteignent actuellement un niveau élevé comparativement à la moyenne de la région, soit 23 %. Si l'on inclut les cotisations sociales et les autres contributions similaires, le montant total des prélèvements obligatoires dépasse 30 % du PIB et se compare pratiquement aux taux observés dans certains pays de l'UE.

Une pression fiscale inéquitablement répartie entre acteurs économiques

Si l'on considère maintenant la répartition des recettes fiscales de l'Etat qui totalisent environ 220 milliards de DHS par an- par type d'impôt, nous constatons que la majorité de ces dernières sont constituées des recettes de la TVA et de TIC qui représentent 50% du montant total, soit 9% du PIB, et des recettes de l'impôt sur le revenu (IR) qui sont estimées à environ 44 milliards de DHS (estimations LF 2019). Quant aux recettes de l'impôt sur les sociétés (IS), elles sont estimées à environ 52 milliards DHS au titre de la LF 2019. Le constat est ici sans appel, à savoir que la majorité des recettes fiscales de l'Etat (75% environ) proviennent de la fiscalisation sur les ménages avec une pression accentuée sur la classe moyenne. En effet, il ressort d'un certain nombre de sources que les recettes de l'IR proviennent à 70% des salariés, soit à peine plus de 4 millions de contribuables. De la même manière, la majorité des recettes de

l'IS sont payées par une minorité de grandes entreprises. En effet, seules 73 entreprises assurent la moitié des recettes de l'IS, selon le dernier rapport du CESE sur le sujet.

Les grands enjeux de ces Assises

Aussi, partant de l'ensemble de ces constats qui montrent une mauvaise allocation de la pression fiscale sur les principaux agents économiques (ménages, entreprises), couplée à un sentiment d'iniquité et d'injustice fiscale, ces 3^{ème} Assises de la fiscalité doivent se fixer un certain nombre d'objectifs complémentaires avec comme principal enjeu une baisse générale du niveau d'imposition (ménages et entreprises) et de manière concomitante l'élargissement de la base fiscale. De manière plus précise, ces objectifs sont :

- Définir un Pacte fiscal qui suscite l'adhésion et consacre la stabilité, la lisibilité, l'accessibilité et l'acceptabilité du système fiscal. Ce pacte aura pour objectifs la maîtrise du système fiscal, d'en automatiser

l'application et l'interaction avec le contribuable, de limiter les marges d'appréciation et d'interprétation de l'administration, d'en sanctuariser les normes et les bases et de renforcer l'impartialité des modalités et du ciblage de contrôle. De manière spécifique, ce Pacte fiscal aura comme sous objectifs de :

- Elargir l'assiette fiscale, par l'application effective du principe constitutionnel de participation de toutes personnes physiques et morales selon les capacités contributives de chacun ;

- Améliorer le pouvoir d'achat des ménages en allégeant l'impôt sur le revenu sur les classes moyennes à travers notamment une révision des tranches d'imposition et des taux ou encore la déduction des revenus imposables de certaines dépenses sociales (frais de scolarité, de santé, des ayants droits...);

- Soutenir les activités à faible revenu à travers notamment l'application d'un impôt réduit, forfaitaire, afin d'alléger la charge et la complexité sur cette catégorie de contribuable; en plus de l'adhésion à la couverture sociale pour cette catégorie ;

- Améliorer la compétitivité fiscale des entreprises, notamment les TPE et PME dont le niveau d'imposition moyen (tous impôts confondus) atteint 49% environ contre une moyenne mondiale de l'ordre de 40%. A ce titre, les quelques mesures fiscales introduites dans la LF 2018, dans le but d'alléger fiscalement les entreprises n'ont eu qu'un impact limité. La multiplicité des formes d'imposition de taxation continue à former un grand fardeau qui contrarie le redressement du tissu économique, particulièrement pour les PME et TPE. Il est, en outre, peu probable que les mesures

prévues pour 2019, en matière de poursuite de la réforme fiscale donnent plus de résultats probants. On fait référence ici, notamment, à l'élargissement de la base imposable, au renforcement du contrôle et au réexamen des incitations fiscales en liaison avec les principes d'efficience. En sus de ces mesures, il est également opportun d'étudier la mise en place de mesures incitatives de soutien à l'investissement telles que le crédit impôt-recherche et innovation par exemple ;

- La lutte contre les niches (dépenses fiscales) qui représentent un manque à gagner annuel pour le budget de l'Etat de l'ordre de 35 milliards de DHS. L'enjeu serait alors de réorienter ces dépenses fiscales vers les secteurs d'avenir a fort potentiel de croissance et de création d'emplois.

- La mise en place, de manière progressive, d'une fiscalité plus juste et plus équitable du patrimoine. Dans ce cadre, serait visée particulièrement la taxation de l'impôt sur le patrimoine, à travers notamment la taxation du patrimoine non productif (terrains non bâtis, des biens immeubles non occupés ...), qui au-delà des recettes générées, qui aurait comme objectif d'inciter à l'intégration des biens en question dans le circuit productif. Cette imposition sur le patrimoine devrait être étendue à certains biens de luxe, connus comme signes ostentatoires extérieurs de richesse et à la mise en place d'un impôt sur la succession par héritage.

- L'intégration progressive du secteur informel dans les circuits de l'économie formelle. En effet, l'émergence d'une véritable économie moderne est fortement hypothéquée par l'économie parallèle qui protège le maintien des conditions de travail précaires, l'absence de

protection sociale, tout en imposant une concurrence déloyale aux entreprises structurées. Il s'agira à ce stade de proposer un certain nombre de mesures incitatives fiscales (amnistie fiscale) et surtout sociales.

La réforme de l'IR et la TVA comme vecteurs de soutien au pouvoir d'achat des ménages

Le réajustement à la baisse de la structure de l'IR est de nature à soutenir les revenus des ménages et stimuler l'activité à travers la demande. Un allègement global de cet impôt à travers le réajustement des taux appliqués à chaque classe de revenus (comme par exemple l'exonération que l'on peut porter aux revenus annuels inférieurs à 40 000 DH conjuguée à la baisse du taux marginal de l'impôt) aura, outre son effet sur la demande, un impact positif sur les recettes au titre de cet impôt du fait qu'il contribuera également à l'élargissement de la base imposable correspondante à travers notamment l'élargissement de la taxation à l'ensemble des revenus professionnels (professions libérales notamment) dont une majorité échappe aujourd'hui à l'impôt.

Enfin, s'agissant de la restructuration de la TVA, il y a lieu de garantir une neutralité totale de la TVA, qui est appelée à être simplifiée et restructurée autour de deux taux, applicables selon des règles ne laissant place à aucune ambiguïté ni dérogation. Les taux qui semblent répondre aux objectifs de croissance et de compétitivité sont respectivement de 15 % pour le taux normal et de 7 % pour le taux réduit, en plus d'un taux additionnel de 20% pour les produits de luxe. Les analyses d'impact de cette structure de taux montrent un gain double pour l'ensemble de l'activité à condition que le champ

d'application de cet impôt soit élargi pour intégrer pratiquement tous les produits de consommation. D'un côté, la réduction des taux permet de préserver le pouvoir d'achat et la demande intérieure comme facteurs stabilisateurs du cycle de production. De l'autre, l'élargissement du champ d'application de cet impôt permet, en dépit de la réduction des taux, de maintenir, voire développer, les recettes au titre de la TVA et répondre ainsi au souci majeur de l'équilibre des finances de l'Etat.

En conclusion, ces Assises de la fiscalité ne doivent pas être prisonnières d'une logique technico-comptable avec un catalogue de mesures prêtes à l'emploi dont la mise en œuvre, à l'instar des Assises de 2013, reste discutable et sujet à questionnement. Elles doivent être, au contraire, un moment de débat national, devant favoriser un large consensus, et poser de grands principes qui se traduiront par la suite par une loi-cadre assurant une forte stabilité fiscale pour notre pays pour les 10-15 prochaines années. Les dispositions techniques en termes de mesures devront être consignées dans les lois de finances votées chaque année au Parlement. Il est important de garder en mémoire la nécessité d'inscrire cette réforme fiscale dans le cadre beaucoup plus global de la refonte de notre modèle de développement. En effet, l'urgence est donnée dans la construction d'un nouveau modèle qui favoriserait la production de richesses, faciliterait la réduction des disparités sociales et territoriales et conduiraient à l'inclusion sociale.

Rétrospective de l'évolution du système fiscal marocain à la veille des assises fiscales de mai 2019

La lettre d'Artémis/1^{er} trimestre 2019

Le Système fiscal marocain, en tant qu'instrument de développement et de stabilisation économique et sociale, a connu sa première grande réforme en 1984 avec le programme d'ajustement structurel, réforme dont l'impact a fait l'objet de suivi-évaluation à travers les assises fiscales successives tenues en 1999 et en 2013.

Monsieur Mohamed BERRADA, professeur universitaire émérite et ancien Ministre des Finances, de par son expertise incontournable sur le plan macro-économique en management et en gestion d'entreprise, tant dans le domaine académique qu'en tant que praticien confirmé au sein d'institutions financières et monétaires nationales et internationales, nous livre à travers cet interview sa vision sur la philosophie de la réforme, sa lecture de l'évolution à travers les assises de 1999 et 2013, ce qui est attendu de celles de mai 2019 ainsi qu'un regard pertinent et éclairé sur l'avenir du Système.

En tant qu'ancien ministre des finances, vous avez été un des acteurs majeurs de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité initiée en 1984. Quel bilan faites-vous de cette époque et quels impacts sur la transparence fiscale en général ?

En effet, cette réforme s'inscrit dans le cadre du programme d'ajustement structurel entrepris à l'époque en vue de stabiliser le cadre macroéconomique et créer les conditions d'une croissance saine et durable : réduction des déficits internes et externes, rationalisation des dépenses publiques, privatisation, ouverture économique et commerciale, réforme des marchés financiers, réforme des entreprises publiques etc..

Sur le plan fiscal, la loi cadre adoptée en 1984, s'est fixée pour principaux objectifs: la mise en place d'un système qui assure d'une part une meilleure répartition de la charge fiscale et un élargissement de l'assiette et la réduction des taxes et d'autre part, un renforcement des garanties que la loi accorde aux contribuables. On a assisté également au remplacement de la taxe sur les produits et les services par la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en 1986; à la suppression des impôts catégoriels appliqués par nature de revenu et leur remplacement par l'impôt sur les sociétés (IS) en 1988 et de l'Impôt Général sur le Revenu (IGR) en 1990

Peut-on dire que cette réforme a atteint ses objectifs ?

Il faut reconnaître qu'en dépit des efforts accomplis dans le sens de la simplification et de la mise en place

d'un système synthétique, la cédularité n'a pas totalement disparu. En effet, d'autres taxes, comme la Taxe sur le produit des actions et parts sociales (T.P.A), la Taxe sur les Produits de Placements à Revenus Fixes (T.P.P.R.F.), la Contribution sur les Revenus Professionnels et Fonciers Exonérés (C.R.P.F.E.) et la Taxe sur les Profits de Cession de Valeurs Mobilières (T.P.C.V.M.) ont été créées.

Sur le plan de la dépense fiscale, on assistera, au début des années quatre-vingt-dix, à une tentative de rationalisation des avantages fiscaux par la mise en place d'une charte des investissements en 1996. Cette charte remplace les différents codes sectoriels qui couvraient précédemment l'essentiel des activités économiques du pays.

Les avantages fiscaux maintenus sont orientés vers des activités prioritaires, comme l'export, ainsi que vers des régions défavorisées et sont introduits dans le droit commun, sans la nécessité de l'obtention d'une autorisation préalable.

Sont venues ensuite les premières assises de la fiscalité en 1999. Pourquoi et pour quels résultats ?

Il fallait faire le point de la situation, plusieurs années après la réforme des années 80.

L'organisation des premières assises nationales sur la fiscalité en 1999 a été l'occasion de disposer d'un diagnostic commun et concerté sur le système fiscal et a permis d'arrêter de manière collective une feuille de route

pour moderniser davantage le système fiscal marocain.

Ainsi, à partir de 1999, on assiste à une évolution qui a permis d'introduire des changements concrétisant les principes directeurs fixés par la réforme fiscale. Pour simplifier le système et réduire sa cédularité, certaines taxes ont été abrogées (P.S.N., la C.R.P.F.E.) et d'autres intégrées dans l'I.S. ou l'I.G.R. (T.P.A., T.P.P.R.F., T.P.I, T.P.C.V.M.), et ce bien que le maintien des impositions à des taux libératoires ne permettait pas de répondre totalement à l'objectif d'une imposition globale considérée plus équitable.

Je voudrais rappeler à ce propos, que de nombreuses réformes ont été introduites par la suite à travers les lois de finances successives de 2000 à 2011 et qui se sont traduites par la mise en place d'un ensemble de mesures de simplification, de rationalisation et d'harmonisation du système fiscal, qui ont conduit à la mise en place de plusieurs dispositifs importants comme la réforme des droits d'enregistrement en 2004, l'amorce de la réforme de la TVA en 2005, l'élaboration du livre des procédures fiscales en 2005, l'élaboration du livre d'assiette et de recouvrement en 2006, le regroupement des textes fiscaux dans un même volume : le Code Général des Impôts, édité en 2007, l'intégration de la taxe sur les actes et conventions dans les droits d'enregistrement en 2008, et l'élaboration de la note circulaire globale publiée finalement en 2011.

Alors comment sont régis actuellement les principaux impôts et taxes ?

Pour simplifier, actuellement les principaux impôts et taxes sont régis par deux textes :

- le Code Général des Impôts qui couvre l'IS, la TVA, l'IR, les droits d'enregistrement, les droits de timbre et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles ;

- et la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, qui s'articule autour de deux axes :

> le premier concerne les taxes gérées par les collectivités locales elles-mêmes,

> et le second concerne les taxes locales gérées par la Direction Générale des Impôts (DGI) pour le compte des collectivités locales. Ces taxes locales concernent deux catégories de redevables :

> La taxe professionnelle et la taxe de services communaux dues par les entreprises ;

> La taxe d'habitation et la taxe de services communaux, dues par les particuliers.

D'autres taxes, redevances ou contributions subsistent encore ou viennent même d'être créées, autorisant des prélèvements non affectés directement au budget général de l'Etat ou celui des collectivités locales.

Si les assises de 1999 ont conduit à ces résultats, pourquoi organiser de nouvelles assises en 2013 ?

Incontestablement, il faut le reconnaître, depuis les années 80, le Maroc a réalisé de grandes avancées au niveau de son système fiscal.

Mais cela n'empêche pas qu'on doit de manière régulière faire un bilan de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire, de ce

qui a marché et de ce qui n'a pas marché. C'est vrai, qu'à partir d'une vision telle qu'elle est définie dans une loi cadre, différentes mesures se trouvent introduites à travers les lois de finance successives, pour répondre à des préoccupations ou à des pressions sectorielles ou catégorielles du moment.

Tout cela s'est traduit par des distorsions du système fiscal et par une réduction de sa cohérence. La cohérence d'un système est essentielle pour lui donner son sens d'équité et de transparence. C'est l'objectif final ! Je dois aussi souligner que le monde évolue à grande vitesse, les technologies aussi ! La mondialisation et la concurrence internationale que subissent nos entreprises nous demandent à faire le point de nos stratégies afin de nous réadapter en permanence. D'où la nécessité d'avoir organisé les 2èmes assises en 2013 !

Le fait d'organiser ces 3èmes assises aujourd'hui juste 6 ans après celles de 2013 montre que le Maroc est conscient de la nécessité de prendre en considération ces évolutions continues.

Les troisièmes assises sur la fiscalité sont très attendues. Quels sont les axes de travail prioritaires à aborder durant ce rendez-vous incontournable et y aura-t-il un calendrier de mise en œuvre ?

Les assises de la fiscalité sont un moment de réflexion, d'échanges et de débats. Le but est de préparer une loi cadre issue de ces débats et dont la déclinaison sera faite progressivement sur une durée de 5-10 ans. On définit des principes qui doivent répondre à nos préoccupations majeures actuelles et

futures. Il faut comprendre qu'un système fiscal ne vit pas en vase clos.

Je parlais tout à l'heure de cohérence. Cette cohérence ne doit pas être recherchée uniquement au sein du système fiscal, mais en relation avec toutes les composantes de la vie économique et sociale. Car en fait tout est lié ! Nous devons réfléchir en termes de complexité, pour reprendre la pensée d'Edgar Morin. C'est pourquoi nous devons relier le système fiscal au modèle de développement de notre pays.

Mais ce modèle n'existe pas encore !

Effectivement. Alors en attendant, on s'est proposé de baser nos réflexions sur les messages contenus dans 3 discours importants de Sa Majesté.

Quels sont ces messages ? La nécessité de prendre en considération le capital immatériel dans toute décision stratégique, avec ses trois composantes : le capital humain, le capital institutionnel et le capital social. Nous enregistrons en effet un retard considérable sur ce plan, en particulier dans le domaine de l'éducation, alors que ce capital immatériel constitue le ferment de notre productivité et de notre compétitivité, source de création d'emplois.

Ensuite le niveau de chômage élevé des jeunes, surtout des jeunes diplômés. Le chômage alimente les inégalités et nuit à la cohésion sociale. N'oubliez pas que le travail est d'abord une source de la dignité humaine et la cohésion sociale est le ciment de notre identité et de notre unité.

Enfin, la nécessité de revoir notre modèle économique, qui malgré un taux d'investissement considérable de 32% du PIB, ne crée pas d'emplois ! Insuffisance d'investissements productifs qui devraient découler d'une meilleure combinaison du capital matériel et du capital immatériel.

Notre croissance ne crée pas d'emplois. Elle est de mauvaise qualité ! Elle est irrégulière, insuffisamment inclusive et mal répartie. Si la demande publique et privée peut constituer un levier pour la croissance, dans notre cas, elle s'adresse en bonne partie à la production étrangère venant aggraver ainsi le déficit de notre balance commerciale. Or, c'est par la production que se créent les revenus, la consommation, les investissements et l'emploi.

Comment une nouvelle politique fiscale pourrait contribuer à résorber ces déficits?

C'est la croissance économique qui crée des emplois et qui alimente les recettes fiscales. La politique fiscale n'est qu'un des instruments pour créer la croissance. D'où la nécessité de l'inclure dans une vision globale en liaison avec d'autres instruments comme la politique monétaire, la politique des taux de change, l'amélioration de la gouvernance, la rationalisation de la dépense publique, l'éducation etc.

La croissance est tirée par les investissements productifs créateurs d'emplois permanents. C'est à ce niveau que doit s'orienter notre stratégie. C'est notre principe de base. La fiscalité doit inciter ce type d'investissements. En

créant des emplois, on participe à la réduction des inégalités.

Le système fiscal marocain comporte plusieurs impôts et taxes. D'après vous, est-ce le moment de réduire la pression fiscale en supprimant certains impôts et taxes ?

Notre pression fiscale est de 22,50 %. Mais toute comparaison avec d'autres pays est à exclure ! Car si on écarte du dénominateur le PIB agricole et les autres centres exonérés, la pression fiscale serait de 26%, proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Mais le problème n'est pas là. Cette pression est inégalement répartie ! Quelle est la pression optimum pour un pays comme le Maroc, sachant qu'en Turquie, notre concurrent, elle est de 19% ?

La baisse de la pression fiscale pourrait être menée d'abord par une meilleure rationalisation de certaines taxes. Par exemple la TVA. La TVA comporte des distorsions du fait de certaines exonérations et de la multiplicité des taux, ce qui conduit à une surcharge fiscale pour certaines entreprises.

De même pour la fiscalité locale. La taxe professionnelle telle qu'elle est conçue aujourd'hui est un frein à l'investissement. Il faudrait la remplacer par une taxe sur l'activité. Les 27 taxes locales sont source de mécontentement et de complexité aussi bien pour les contribuables que pour l'administration. Elles doivent être réunies en 2-3 taxes. L'effort de simplification et de visibilité du système fiscal est de nature à améliorer les relations entre les deux parties !

Les travaux des assises permettront, entre autres, d'alléger la pression fiscale sur les entreprises. Qu'en est-il pour les particuliers ?

Pour baisser les taux d'imposition, il faut d'abord élargir la base imposable. C'est le chemin pour une plus grande équité. Sachez que moins de 1% des sociétés paient

80% de l'IS. Il en est de même de l'IR. 60% des recettes de l'IR proviennent des prélèvements sur salaires. Ce n'est pas équitable ! Beaucoup d'entreprises et de personnes physiques ne contribuent pas aux recettes fiscales en proportion de leurs revenus. L'expérience menée dans les autres pays a montré que la baisse des taux avec l'élargissement de l'assiette a conduit à une amélioration significative des recettes fiscales et à une meilleure adhésion à l'impôt. Tout cela nécessite évidemment des dispositifs nouveaux pour lutter contre la fraude fiscale, la contrebande et la poussée progressive du secteur informel vers le formel.

J'ajoute qu'en élargissant la base imposable, on élargirait en même temps la base des prélèvements sociaux, pour une meilleure couverture de santé et de retraite, d'une partie de la population dont le travail est précaire, alimenté par le secteur informel. On doit lutter contre la précarité. Il faut bien comprendre que notre vision fiscale est aussi d'essence sociale ! Notre objectif, on s'en rappelle, est aussi de réduire les inégalités.

Le Maroc a mis en œuvre un ensemble d'avantages fiscaux dérogatoires aux secteurs exportateurs et aux zones franches, CFC,... La portée de ces avantages serait-elle réexaminée lors de ces assises ?

C'est juste ! La dépense fiscale a atteint un niveau considérable – 32 milliards de dirhams- sans qu'elle ne soit justifiée par rapport au principe édicté plus haut. Une évaluation de toutes les exonérations existantes est cours. Certaines exonérations pourraient être remplacées par des subventions contractuelles directes, comme une participation aux infrastructures industrielles que certaines entreprises sont amenées à effectuer sur les sites.

Quant aux avantages accordés aux zones franches et à CFC par exemple, nous sommes appelés à respecter les règles de conformité internationales, en particulier en relation avec nos partenaires. Ces règles ne concernent pas uniquement la fiscalité, mais l'organisation du secteur financier. L'objectif est de lutter contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, et le financement du terrorisme.

Durant ces assises, un projet de loi-cadre sera élaboré pour définir les grandes orientations du nouveau système fiscal national. Y'a t'il des garanties que les lois de finances à venir soient dans la continuité de l'esprit de ces assises ?

Toute mesure fiscale qui serait introduite dans les lois de finances à venir doit respecter les principes édictés dans la loi cadre. Elle doit passer par ce filtre : Promouvoir l'investissement productif

créateur d'emplois permanents, l'équité, l'efficacité, la simplification des procédures, et la transparence. Mais surtout il faut veiller à ce que l'administration fiscale soit imbibée par ces principes et par la nécessité d'aider à une plus grande adhésion de la population à l'impôt, et ceci par une meilleure communication. La mise en place d'un guide fiscal simplifié serait utile.

Il est nécessaire aussi que le contribuable perçoive d'une manière tangible la contrepartie de ses contributions en termes de services publics, dans les domaines de la sécurité, de la santé ou de l'éducation.

La recherche d'un meilleur équilibre des droits et devoirs du contribuable et de l'administration est aussi important. L'administration ne doit pas être juge et partie, c'est-à-dire élaborer les textes, les appliquer et en contrôler l'exécution. Elle doit tendre vers une administration à visage humain où la confiance devient une règle de départ. La création d'un conseil national des prélèvements obligatoires pourrait aider à cette mutation.

Rien n'empêche enfin de prévoir un programme éducatif sur le rôle de la fiscalité dans les écoles.

D'une manière générale, la réussite d'un système fiscal, c'est finalement une affaire d'éducation.

Politique monétaire au Maroc : deux décennies de stabilité des prix

Abdellatif Jouahri | 25/07/2019

www.latribune.fr

OPINION. Durant les années 2000, le Maroc a lancé plusieurs réformes d'envergure d'ordre institutionnel, économique et sociétal, de vastes chantiers d'infrastructure et de nombreuses stratégies de développement sectoriel. Il a pu ainsi accélérer sa croissance économique de manière significative et résorber une partie de ses déficits sociaux. Par Abdellatif Jouahri, gouverneur de Bank Al-Maghrib.

S'inscrivant dans cet élan, Bank Al-Maghrib a opéré plusieurs tournants dans le cadre de la réalisation de ses missions notamment en matière de politique monétaire. Ses statuts ont connu deux refontes majeures, renforçant son autonomie et élargissant ses attributions, en ligne avec les meilleurs standards internationaux. Pour mieux appréhender l'ampleur de ces changements, il conviendrait de les contextualiser dans une perspective historique et dans le cadre des mutations de l'environnement national et international.

Après la création de Bank Al-Maghrib en 1959, la conduite de la politique monétaire était basée essentiellement sur des instruments directs tels que l'encadrement du crédit et les emplois obligatoires. Avec l'enclenchement du processus de libéralisation économique au début des

années 80, les autorités monétaires ont commencé à s'orienter vers des approches indirectes, instaurant les interventions sur le marché monétaire et assouplissant graduellement la réglementation des taux d'intérêt, puis abandonnant les contraintes quantitatives sur les concours bancaires.

Les années 90 ont constitué une période de transition importante dans ce processus. Les statuts de la Banque centrale de 1993 lui assignaient comme mission de veiller à la stabilité de la monnaie et à sa convertibilité et de développer le marché monétaire. La Banque a ainsi maintenu la fixation d'une cible de progression monétaire annuelle et a entrepris plusieurs mesures dans ce cadre, instaurant en particulier à partir de 1995, le mécanisme de gestion de la liquidité à travers les appels d'offres.

La politique monétaire à partir des années 2000 : la stabilité des prix comme principal objectif

L'année 2006 a été un tournant stratégique, avec l'adoption d'un nouveau statut de la banque centrale, renforçant son indépendance et lui assignant la stabilité des prix comme mission fondamentale. Dans son article 6, il est stipulé que « *dans le but d'assurer la stabilité des prix, la Banque arrête et met en œuvre les instruments de politique*

monétaire [...] À cet effet, la Banque intervient sur le marché monétaire en utilisant les instruments appropriés [...] ».

Bank Al-Maghrib, a ainsi adopté une nouvelle approche basée sur l'évaluation des pressions inflationnistes et des risques entourant les prévisions d'inflation à moyen terme. Ces analyses étaient supportées par un dispositif de prévisions permettant d'établir des projections pour l'inflation et des principaux agrégats macroéconomiques.

Pour ramener l'inflation à sa trajectoire compatible avec l'objectif de stabilité des prix, la Banque utilisait deux principaux instruments, à savoir le taux directeur, appliqué à ses injections hebdomadaires sur le marché monétaire, et la réserve obligatoire utilisée pour réguler la liquidité bancaire.

Sur le plan de la mise en œuvre, la Banque s'est fixé comme cible opérationnelle le taux moyen pondéré sur le marché interbancaire, dont elle a réussi progressivement à maîtriser le niveau et à réduire la volatilité.

En termes de gouvernance, l'action sur les deux instruments de politique monétaire relève des compétences du Conseil de la Banque. Ce dernier se réunit trimestriellement selon un [calendrier](#) annuel publié à l'avance. Présidé par le Gouverneur, ses membres sont choisis parmi des personnalités reconnues pour leurs compétences en matière monétaire, financière et économique.

Bank Al-Maghrib veille dans le cadre de la réalisation de ses missions à garantir une transparence totale de son processus de prise de décision à travers la diffusion d'un

communiqué de presse annonçant la décision de politique monétaire, du rapport sur la politique monétaire, ainsi que la tenue par le gouverneur d'un point de presse à l'issue de chaque réunion du Conseil.

La crise financière internationale : adaptation de la politique monétaire et élargissement des missions de la Banque

La dernière décennie a été marquée par la sévère crise financière et économique qui a débuté en 2008, ainsi que par la forte volatilité des prix sur les marchés des matières premières, notamment le pétrole. Si le système financier marocain a pu démontrer une certaine résilience, l'économie réelle a été impactée à travers plusieurs canaux, notamment la demande étrangère et les transferts des Marocains résidant à l'étranger.

Tirant les enseignements de cette crise et tenant compte des mutations de l'économie et du système financier nationaux, Bank Al-Maghrib a entrepris plusieurs réformes majeures. Ainsi, en 2015, une nouvelle loi bancaire est entrée en vigueur, élargissant le périmètre de la supervision bancaire, introduisant les dispositions régissant les banques participatives, renforçant les règles relatives à la gouvernance bancaire, ainsi que la protection de la clientèle. La Banque a mené depuis un travail de fond pour mettre en œuvre, conjointement avec les autres régulateurs, et de manière coordonnée et concertée, les bases d'une surveillance macro prudentielle, reposant sur un dispositif institutionnel, légal, analytique et opérationnel visant à

identifier et réguler les risques systémiques et gérer les crises éventuelles.

La Banque a engagé également une refonte de son statut, aujourd'hui en phase finale d'adoption. Celui-ci élargit les missions de la Banque à la stabilité financière et à la contribution à la promotion de l'inclusion financière. Il renforce en outre son autonomie en matière de politique monétaire, en lui conférant en particulier le pouvoir de définir l'objectif de stabilité des prix et de conduire la politique monétaire en toute indépendance.

Sur le plan des réalisations, la Banque a été très active dans cette conjoncture difficile. Elle a ainsi abaissé son taux directeur à plusieurs reprises pour le ramener à partir de septembre 2016 à un niveau historiquement bas de 2,25%. Elle a réduit progressivement le taux de la réserve obligatoire qui est passé de 16,5 % en 2008 à 4 %. Face à la décélération du crédit et aux difficultés que connaissent les très petites, petites et moyennes entreprises (TPME), la Banque a lancé plusieurs mesures non conventionnelles dont notamment la mise en place en 2012 d'un dispositif de prêts garantis à 3 mois, qui permet aux banques de se refinancer en contrepartie d'un collatéral constitué d'effets privés sur la TPME. Ce mécanisme a été renforcé à partir de 2014 par un nouveau programme permettant aux banques de bénéficier d'avances pour une durée d'une année à hauteur des montants qu'elles prévoient d'octroyer à cette catégorie d'entreprises. Ces efforts ont produit des résultats encourageants, la part des crédits accordés aux TPME dans l'encours global du crédit bancaire ayant atteint 37 % en 2014, une

proportion parmi les plus élevées dans la région MENA.

Sur le plan de l'évolution des prix, l'inflation est revenue d'une moyenne annuelle de 4,5% au cours de la décennie 90 à 1,6 % depuis 2000.

La politique monétaire dans le cadre d'un régime de change plus flexible

La politique monétaire a été menée jusqu'à présent dans le cadre d'un régime de change fixe avec l'ancrage de la monnaie nationale à un panier de devises. Néanmoins, elle bénéficie d'une certaine autonomie au regard notamment de l'ouverture partielle du compte capital pour les résidents. À partir du début des années 2000, la pertinence du maintien du régime de change fixe était de plus en plus remise en question avec l'accélération de l'ouverture de l'économie et la volonté d'ériger Casablanca en hub financier régional.

Dans ce cadre, après une longue réflexion menée par la banque centrale, les autorités marocaines ont initié le 15 janvier 2018 une transition vers un régime plus flexible. La première étape de cette réforme a consisté en l'élargissement de la bande de fluctuation de +/- 0,3 % à +/- 2,5 %, tout en gardant le panier de référence en vigueur pour le calcul du cours central du dirham. Cette transition devrait renforcer la capacité de l'économie à absorber les chocs externes, soutenir sa résilience et servir de levier aux autres politiques macroéconomiques. Elle devrait assurer également davantage d'autonomie à la politique monétaire et lorsqu'elle sera à un stade avancé, la Banque pourra mettre en place un cadre de ciblage d'inflation avec

comme ancre nominale l'inflation au lieu du taux de change actuellement.

En préparation de cette réforme, la Banque a lancé en 2013 un chantier majeur d'adaptation de son dispositif de conduite de la politique monétaire. Elle a ainsi développé un nouveau cadre d'analyse et de prévision à même de supporter cette transition. Ce dernier est articulé autour d'un modèle central de politique monétaire permettant de produire des projections cohérentes à moyen terme et intègre un modèle structurel pour la simulation d'impacts à moyen et long terme des politiques publiques et des réformes structurelles. En 2016, ce cadre a été déployé et un nouveau processus d'élaboration des prévisions a été mis en place.

De même, le dispositif informationnel supportant ce cadre d'analyses a été progressivement renforcé, avec notamment un élargissement graduel de la couverture des statistiques monétaires et la mise en place de plusieurs nouvelles enquêtes régulières. Il s'agit en particulier, des enquêtes portant sur les taux débiteurs, les conditions d'octroi de crédit et les anticipations d'inflation. En outre, la Banque a mis en place, en collaboration avec l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie, un dispositif de suivi trimestriel de l'évolution des prix des actifs immobiliers.

En parallèle, la communication autour de la politique monétaire a été adaptée, renforçant son caractère prospectif et améliorant la transparence du processus de prise de décision. Ainsi, plusieurs améliorations importantes ont été introduites au niveau du rapport sur la

politique monétaire, avec notamment l'ajout d'un nouveau chapitre dédié aux prévisions macroéconomiques, et du communiqué de presse publié à l'issue des réunions du Conseil.

Aujourd'hui, Bank Al-Maghrib poursuit l'adaptation graduelle de son dispositif de conduite de politique monétaire, s'attendant en particulier à développer un cadre de référence pour le ciblage d'inflation. Elle ambitionne de la sorte à continuer à réaliser son objectif de stabilité des prix et à renforcer sa contribution à la croissance et à l'emploi.

Plateforme de prêt : une alternative au système bancaire pour les TPE ?

Olivier Goy_Fondateur October (ex-Lendix)

Revue Banque n° 834 /01.07.2019

Forces et limites du crowdlending pour le financement des très petites entreprises : l'analyse du fondateur de la société de prêt October, ex-Lendix.

Très petites entreprises : les banques sont-elles à la hauteur ?

En octobre 2014, l'entrée en vigueur d'une nouvelle [réglementation \[1\]](#) a ouvert une brèche inédite dans le monopole bancaire. Les plateformes de prêt aux entreprises étaient nées, avec une promesse simple : offrir une alternative en leur permettant d'emprunter directement auprès d'investisseurs particuliers et institutionnels, sans passer par les services des banques.

Bien évidemment, la promesse séduit tout entrepreneur qui a connu le long et pénible parcours de l'emprunteur, et essuyé de nombreux refus, souvent restés incompris. La promesse s'annonce d'autant plus séduisante pour les très petites entreprises (TPE), réputées mal aimées des banques.

Petit rappel historique

Chose impensable il y a encore quelques années, la finance participative a entrepris de bouleverser les modèles financiers habituels. La collecte de dons ou l'investissement au capital de start-up, deux des principales activités de la finance dite « participative », ne sont pas

véritablement des nouveautés. Mais le prêt en direct par des particuliers constitue, lui, une véritable révolution. Depuis des siècles, prêter de l'argent était une activité strictement interdite à l'épargnant.

Prenant la mesure du bouleversement en cours aux États-Unis et au Royaume-Uni, le législateur français a donc offert fin 2014 un cadre réglementaire clair et avant-gardiste aux plateformes internet souhaitant mettre en relation les épargnants et les entreprises en quête de financement. Une opportunité sans précédent pour les TPE et PME, qui, contrairement aux grands groupes, n'avaient jusqu'alors d'autre solution que la banque pour se financer. Le prêt aux entreprises est un marché gigantesque : ce sont 80 à 100 milliards d'euros de nouveaux prêts alloués chaque année en France.

La promesse des plateformes de prêt aux entreprises, qui ont vu le jour dans la foulée de cette loi, est celle d'un financement plus large et accessible pour les TPE et PME, dont tous les observateurs reconnaissent l'utilité pour l'économie nationale. Les plateformes stimulent aussi la concurrence et facilitent l'investissement privé.

Un bilan modeste et révolutionnaire

Quatre ans après, les montants prêtés restent encore modestes par rapport au financement bancaire traditionnel. Les 300 millions d'euros prêtés à 600 TPE et PME suffisent par exemple à October, anciennement Lendix, qui opère en France, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et bientôt en Allemagne, pour s'afficher comme le leader en Europe continentale.

En revanche, ces FinTechs spécialisées ont révolutionné le financement des petites entreprises par leur approche de l'expérience client. Grâce à la technologie et à une remise à plat de l'ensemble des process, il est désormais possible de distribuer des prêts aux entreprises avec une efficacité jamais vue auparavant. Il faut compter 48 heures de la première prise de contact à la réception d'une offre de financement ferme, pour des montants allant jusqu'à 5 millions d'euros.

Ce premier test grandeur nature a permis aux principales plateformes européennes d'accumuler un niveau de données inégalé, et surtout exploitable pour étudier chaque décision de crédit. Grâce aux millions de données financières accumulées, les analystes vont enfin pouvoir capitaliser sur une information structurée, comme cela a rarement été fait au sein du système bancaire. L'avantage des plateformes de prêt est de pouvoir « nativement » stocker chaque donnée, de manière à la rendre exploitable et significative. Ceci permet de repenser un métier séculaire sans le poids de l'histoire et des habitudes.

Qui sont les entreprises emprunteuses ?

Repères N°50 / BANQUE

Avec 48 mois de recul, il est possible de tirer quelques enseignements sur le profil des premiers emprunteurs. Chez October par exemple, l'emprunteur moyen réalise 13,5 millions d'euros de chiffre d'affaires, emploie 58 personnes, réalise un résultat d'exploitation de 1,4 million d'euros dans une entreprise qui existe depuis 18 ans. Le plus petit emprunteur réalise 113.000 euros de chiffre d'affaires, le plus important 440 millions.

Nous sommes certes assez loin des caractéristiques de la TPE. La difficulté à toucher cette catégorie d'entreprise s'explique par le fait qu'il n'est guère facile d'évangéliser les plus petites entreprises, là où les plus grandes bénéficient de nombreux conseils, avocats, experts-comptables, ou courtiers, qui sont autant de relais pour l'information sur les services offerts par les plateformes. Nous pouvons légitimement nous attendre à une plus large diffusion de l'offre vers les TPE, grâce au « phénomène de percolation » et une arrivée à maturité du marché. Mais une industrie ne se transforme pas radicalement en quelques dizaines de mois, surtout lorsqu'on touche au sujet sensible de l'argent et du financement.

Banque et FinTech : une relation délicate

Grâce à une meilleure collaboration entre les banques et les FinTech, il est possible de favoriser encore plus efficacement le financement des PME et surtout des TPE. Mais, autant l'admettre d'emblée, la relation entre les banques et les FinTechs n'a pas été toujours été simple.

DRRCI/DRE/SD

Forcément, quand un nouvel entrant arrive avec la prétention de repenser l'organisation d'un métier au cœur de la banque, cela fait grincer quelques dents. « Nous sommes déjà très bien organisés, merci ». « Une banque est déjà une société de technologie. Pas besoin des FinTechs ! ». Et, admettons-le aussi, les FinTechs manquent parfois de modestie en vantant l'ampleur de la révolution à venir, ce qui n'est pas propice à l'apaisement des relations.

Mais une vraie complémentarité existe. Les exemples émergent petit à petit au niveau européen. ING a déployé dans plusieurs pays la solution de prêt automatisée de la FinTech Kabbage tandis qu'October source des emprunteurs de plus en plus nombreux grâce à Arkea.

Chez October, nous sommes même allés un cran plus loin, puisque symboliquement, une banque (Arkea toujours) est venue emprunter sur notre plateforme aux côtés de dix grands groupes, parmi lesquels AccorHotels, The Adecco Group, Edenred, Engie, JCDecaux, ou Suez, afin de montrer l'exemple aux petites entreprises. L'opération a eu lieu à la fin de l'année 2018, et était dénommée « Grandir Ensemble ».

Pour que les plateformes de prêt aux entreprises continuent de se développer, il faut un cadre réglementaire clair, stable et protecteur pour les prêteurs. Dans ce domaine, la France, en se dotant d'une nouvelle réglementation en octobre 2014, a été l'un des pionniers européens. A titre de comparaison, alors que l'industrie y

existe depuis plus de 10 ans, le Royaume-Uni cherche toujours le meilleur mode opératoire pour protéger ses épargnants. Grâce à la loi Pacte, il est vraisemblable que la France gardera son avance en matière réglementaire et continuera d'inscrire ce sujet dans la durée.

[1] Ordonnance du 30 mai 2014 et décret d'application du 16 septembre 2014.

Compétence et performance un couple qui n'est pas de tout repos

DOMINIQUE BOUTEILLER et PATRICK GILBERT
GESTION volume 42 n°4 / hiver2018

DE LA NON-PERFORMANCE À LA FORMATION

Par simple effet de routine interne, en raison de l'absence d'analyse approfondie des besoins en matière de compétences ou encore sous l'impulsion de consultants, une solution-formation est proposée pour régler le problème. Dans de telles situations, la formation apparaît souvent comme la solution la plus simple à mettre en œuvre, car elle ne bouleverse aucune caractéristique organisationnelle plus lourde (contenu et division du travail, structure d'autorité, etc.). Plus ou moins ciblée, elle va toutefois susciter de grandes attentes parmi les décideurs.

De la formation à la compétence la formation étant prescrite et organisée, on s'attend naturellement à ce qu'elle permette de développer les nouvelles compétences nécessaires : puisqu'elle est faite pour produire de la compétence, elle va « donc » produire de la compétence !

De la compétence à la performance enfin, si les nouvelles compétences sont effectivement acquises et mises en

œuvre par les bonnes personnes au bon endroit et au bon moment. Alors, suppose-t-on, le niveau de performance attendu sera au rendez-vous.

Dans une situation idéale, la boucle est ainsi bouclée du moins en théorie. En apparence indiscutable, cette logique est très souvent intériorisée par les responsables des ressources humaines et par les gestionnaires opérationnels. Elle sera donc défendue comme telle afin d'assurer la reconduction des budgets et le maintien des équipes en place. Or, cet enchaînement logique ne se vérifie dans les protocoles de recherche que dans une minorité de situations.

Pourquoi cette logique est-elle souvent erronée ?

Tout d'abord, la formation n'est pas nécessairement la solution au problème de performance qu'on a décelé et qu'on souhaite résoudre. De nombreux facteurs sont en effet susceptibles d'expliquer une baisse de performance. La plupart du temps, des variables combinées, personnelles, organisationnelles ou environnementales sont à l'origine d'un problème complexe. Il sera donc difficile de les départager en

fonction de leurs effets respectifs. Tout, ici, reposera sur la qualité de l'analyse des besoins qui aura été effectuée. De plus, si le problème posé a bel et bien une dimension « compétence », celle-ci ne sera pas nécessairement traitable avec de la formation mais plutôt grâce à d'autres décisions touchant le personnel (relocalisation, actions de mobilisation, etc.) ou questionnant les structures en place (changements dans l'organisation du travail ou dans le système de prise de décision).

Ensuite, la formation n'est absolument pas garante des compétences recherchées. La production de compétences, surtout si elles sont complexes, repose sur la qualité de la planification et de la réalisation de chacune des étapes du processus formatif (ciblage initial, choix des stratégies et des supports d'apprentissage, sélection et préparation des formateurs et des apprenants, respect des masses critiques à atteindre. Accompagnement du transfert des acquis. Etc.). Il y a souvent une déperdition considérable entre le niveau des objectifs d'apprentissage de départ, les savoirs et les savoir-faire effectivement développés durant l'activité, le transfert ultime de ces acquis dans l'activité de travail ainsi que leur influence potentielle sur le niveau de performance.

Quand compétence n'équivaut pas à performance :

Les raisons Le passage de la compétence fraîchement acquise à la performance dans l'activité de travail ne va pas de soi.

Ce n'est pas parce qu'on est compétent qu'on sera nécessairement performant. Et, a contrario, ce n'est pas parce qu'on n'est pas performant qu'on n'est pas compétent. Les raisons en sont multiples.

La performance elle-même peut être influencée par des facteurs qui n'ont rien à voir avec la compétence. Dans le cas d'un commerce de vente au détail, par exemple, où l'efficacité d'un service donné se mesure à son chiffre d'affaires et à la qualité des relations avec la clientèle. L'apparition d'un concurrent de proximité, la modification d'une politique de prix ou des rabais sur certains produits constituent des facteurs susceptibles d'influencer directement le chiffre d'affaires, et ce, même si l'équipe de vente dispose en théorie de toutes les compétences requises pour être performante. Du coup, le lien compétence-performance ne sera plus lisible et la compétence ne sera plus un déterminant valable de la performance.

Certaines variables personnelles ou contextuelles peuvent réduire fortement l'effet de la compétence acquise sur la performance. Pour reprendre l'exemple d'une formation offerte au personnel du service à la clientèle d'un commerce de détail, le fait qu'un employé n'ait pas l'appui de son gérant et de ses collègues, que sa motivation soit fortement diminuée en raison de ses problèmes personnels, que le climat de travail soit mauvais, que le système informatique tombe régulièrement en panne ou que les textes de présentation des produits comportent de nombreuses erreurs ne pourra que réduire les possibilités

d'optimiser les ventes, même si encore une fois cet employé dispose théoriquement de toutes les compétences nécessaires pour bien faire les choses. C'est toute la question du transfert des apprentissages qui se pose ici, un domaine de gestion encore trop peu intégré par les entreprises qui conditionne pourtant fortement les effets potentiels d'une formation.

Le développement de certaines compétences se réalise dans des espaces-temps très variables allant de quelques heures à des durées dépassant parfois plusieurs mois. Dans ce dernier cas, le lien « compétence-performance » est pour le moins problématique : en effet, plus le temps va passer, plus d'autres variables individuelles ou organisationnelles seront susceptibles d'influer sur la relation de base. Ce phénomène est fréquent notamment lorsqu'on cherche à mesurer le niveau de transfert des acquis trois à cinq mois après une activité de formation et, bien sûr lorsqu'on souhaite évaluer le retour global sur investissement à l'issue de tout ce processus. Le lien « compétence-performance » existe sans doute, mais il sera distendu par le temps et dilué dans de nombreuses relations de causalité.

L'effet des compétences individuelles sur la performance s'exerce rarement en vase clos. Souvent, les compétences d'une personne sont en partie structurées par les compétences des autres personnes avec qui elle est en relation. Comment alors dépanager ce qui relève de l'individu et ce qui relève de son environnement dans l'atteinte des objectifs

opérationnels? La circulation des idées ainsi que le degré de collaboration et de créativité au sein d'une équipe pour ne citer que ces dimensions-là. Nous renvoyent à la dynamique complexe des compétences collectives et de réseau.

Enfin, la facilité avec laquelle il sera possible de documenter la relation « compétence-performance » dépendra de la nature même des compétences concernées. En effet, plus la compétence analysée sera de nature technique ou réglementaire et aura un caractère objectif, plus il sera a priori facile d'en préciser les contours et d'établir des liens explicites entre certaines dimensions de la compétence maîtrisée et certaines dimensions de la performance obtenue. A l'inverse, moins la compétence sera objectivable et étroitement liée aux opérations (capacité de leadership, courage managérial, etc.), plus il sera difficile de raccrocher ses effets à des dimensions précises de la performance de l'unité ou de l'organisation.

Une leçon de prudence

On voit donc qu'il n'y a pas d'enchaînement automatique liant non-performance, formation, compétence et performance.

Chacune de ces relations doit plutôt être formulée sous la forme prudente d'une hypothèse à vérifier à la pièce, en tenant compte de nombreuses variables:

- 1- la formation constitue peut-être, en totalité ou en partie, la solution au problème de performance;

- 2- la formation sera peut-être en mesure d'entraîner le développement de compétences ;
- 3- les nouvelles compétences obtenues vont peut-être permettre de retrouver ou d'augmenter le niveau de performance.

Faire de la formation un investissement et non simplement une somme de dépenses obligera les gestionnaires qui en sont responsables à sortir de ce cercle apparemment vertueux et des fausses routines qui l'accompagnent. Pour enrichir leurs décisions, ils devront s'efforcer de questionner en continu leurs pratiques de développement, d'enrichir et de diversifier leurs stratégies d'apprentissage et d'apprendre à en évaluer les répercussions sur le plan individuel et organisationnel.

E-Administration : Jacques Toubon met en garde contre le tout – dématérialisation

Archimag n ° 322 mars 2019

Le Défenseur des droits demande le maintien du support papier dans les relations entre l'administration et les usagers. Il souhaite également affecter une partie des économies engendrées par la dématérialisation à l'accompagnement des millions de citoyens éloignés du numérique.

A Rebours du discours dominant sur les bienfaits de la dématérialisation, le Défenseur des droits met en garde contre les inégalités d'accès aux services publics en ligne. Dans un rapport dévoilé le 17 janvier dernier, Jacques Toubon dresse un constat : 7 millions de personnes (12 % de la population française) ne se connectent jamais à internet. Et 18 millions de citoyens s'estiment incompetents lorsqu'il s'agit d'utiliser un service public en ligne.

«La dématérialisation des services publics supprime les distances, mais elle crée également des obstacles. Il existe un risque d'exclure un certain nombre de citoyens, car il n'y a pas d'égalité dans l'accès à internet en France», constate le Défenseur des droits. De fait, de nombreuses zones blanches empêchent les usagers de se connecter à internet. Cette carence se constate surtout dans les zones rurales, mais aussi dans les territoires ultra-marins ou le taux de

raccordement atteint seulement 50 % contre 81 % à l'échelle nationale. L'outre-mer est par ailleurs pénalisé par un coût d'accès supérieur de 40 % par rapport à la métropole.

Pas de SMS et une radiation de Pôle emploi

Au-delà des chiffres, Jacques Toubon déclare avoir été saisi de milliers de réclamations sur les difficultés rencontrées par les usagers face à la généralisation de la dématérialisation des démarches administratives. C'est le cas d'un usager qui a été radié de Pôle emploi en raison de deux absences à des rendez-vous fixés par son conseiller. Habitant en zone blanche, il n'a jamais reçu les courriels de convocation ni les SMS sur son téléphone portable. A la suite de l'intervention du Défenseur des droits, Pôle emploi est revenu sur la sanction qu'il avait prise à l'égard de ce demandeur d'emploi.

Alors que l'Etat est engagé dans un vaste programme de dématérialisation des services publics, Jacques Toubon recommande au gouvernement de ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier. Il propose notamment de «préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée».

Concrètement, un usager pourrait continuer de communiquer avec l'administration par téléphone (un moyen plébiscité par les usagers) et via un support papier. Ces deux canaux coexisteraient avec les plateformes dédiées à l'administration électronique.

Accompagner et financer

Avec près de 13 millions de personnes éloignées du numérique, le Défenseur des droits souhaite également mieux repérer et accompagner ces citoyens en difficulté. Cela pourrait passer par les 1300 maisons de service au public auxquelles peuvent s'adresser les citoyens lorsqu'ils rencontrent une difficulté avec l'administration. Mais aux yeux de Jacques Toubon, la moitié de ces établissements ne sont pas en mesure de répondre aux besoins numériques des usagers. Renforcer les moyens de ces maisons de service au public devra donc passer par une augmentation de leurs moyens.

Le Défenseur des droits préconise de «redéployer une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers».

Des sites officiels concurrencés par des sites commerciaux

Autre recommandation du rapport, mieux prendre en compte les besoins de publics spécifiques comme les personnes placés sous tutelle, les handicapés ou les détenus. Selon Jacques Toubon, il y va de

l'intérêt de l'Etat de mettre en œuvre ces mesures sous peine de voir les sites gouvernementaux concurrencés par des sites commerciaux. Ce phénomène est notamment apparu en 2017 à l'occasion des dysfonctionnements du site dédié à la demande de cartes grises. Des centaines de milliers de demandes n'ont pu être satisfaites en raison d'anomalies informatiques. Des sites commerciaux se sont alors engouffrés dans la brèche pour proposer des prestations payantes. L'un d'entre eux se disait même «habilité par le ministère de l'Intérieur et agréé par le Trésor public» pour se livrer à son commerce.

Face au fake news, tous sous l'influence de biais cognitifs !

Archimag n° 322 /mars 2019

Caroline Faillet auteure (avec Marc Ezrati) de «Décoder l'info, comment décrypter les fake news ?» (Editions Bréal, 2018).

Que recouvre le concept fake news ?

Le terme anglais «fake» signifie falsifié et non pas faux («false») comme on le voit souvent. La confusion a été générée par Donald Trump au moment de la campagne pour les élections présidentielles de 2016 quand il a accusé les médias de propager des fake news. Cela a contribué à élargir le sens de l'expression dans un sens de détournement de l'information. Aujourd'hui, l'expression est devenue un synonyme de rumeur, de désinformation, de légende ou d'hoax ...

Comment naissent les fakes news ?

Cela dépend de la personne qui est derrière la fake news. Dans mon livre, j'évoque quatre catégories de producteurs de fake news. La première vise les personnes très militantes et très idéologisées qui se livrent intentionnellement à la fake news pour désinformer. La deuxième catégorie concerne tout le business de l'intox avec des internautes qui produisent des contenus dans le but de gagner de l'argent via la vente de «like» et de partages. Dans cette catégorie, on compte par exemple les agences qui montent des opérations de désinformation. Troisième catégorie, les trolls qui agissent par sadisme ou par jeu. Quant à la quatrième catégorie, elle

désigne tout un chacun, c'est-à-dire vous et moi. Chacun d'entre nous peut se faire piéger et répandre une fake news. Dans ce dernier cas, il est intéressant de reprendre les travaux réalisés par les sociologues autour de la rumeur. Ces travaux montrent que la rumeur naît souvent dans la peur et dans nos émotions les plus profondes. La fake news n'échappe pas à ce phénomène, comme on a pu le constater à l'occasion de l'ouragan Irma qui a frappé les Antilles en septembre 2017. Dans la panique générale, les fake news les plus incroyables ont proliféré.

Comment se propagent-elles ?

Elles se propagent grâce aux outils de publication qui sont aujourd'hui très nombreux. Depuis l'émergence des réseaux sociaux, n'importe qui est journaliste et peut émettre des contenus. Il n'est plus nécessaire de connaître le code HTML pour écrire sur le web. Tout cela a complètement dérégulé le marché de l'information. Les fake news se propagent sur les réseaux sociaux avec plus ou moins de sponsoring publicitaire. Et quand la fake news possède une forte charge émotionnelle, il n'est pas nécessaire de mettre en place des campagnes de ciblage car elle va se propager toute seule : plus c'est gros, plus ça se propage !

Il faut également s'intéresser à la façon dont la fake news s'installe dans la mémoire collective via les systèmes d'archivage numérique comme le référencement de Google et via des sites qui occupent les premiers résultats du moteur comme Wikipédia.

La lutte contre les fake news va demander des outils informatiques de plus en plus puissants, notamment pour détecter la désinformation dans les vidéos.

On peut même parler d'installation dans la loi quand les fake news influent sur les lois en invoquant le principe de précaution. Je pense notamment au projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes qui a été contaminé par des fake news provenant de tous les côtés. C'est également le cas de sujets dans les domaines de la santé et de l'énergie. Dans l'affaire du compteur électrique Linky, près de 600 maires ont signé un arrêté contre l'installation de ces compteurs à la suite d'une pression populaire dictée par l'émotion et l'irrationnel. Même observation pour la polémique autour du glyphosate dont le discours politique semble influencé par des discours irrationnels autour de cette question.

Qui trouve-t-on derrière ces fausses informations : des partis politiques, des Etats, des entreprises, des ONG ?

Il est très difficile de le savoir. Facebook a récemment annoncé un programme de transparence sur les campagnes politiques qui se déroulent sur son réseau. La France fait pression sur les plateformes comme Google, Facebook et Twitter pour une transparence des financements de campagnes. Mais il est

très difficile de savoir qui finance ces campagnes et à qui profite le crime.

Un récent sondage publié dans La Croix montrait que moins de la moitié des Français ont confiance dans les médias. Comment expliquez-vous cette méfiance ?

Aujourd'hui, nous sommes parvenus à un point de non-retour. On ne plus plus dénier à un quidam d'être un producteur et un émetteur de contenu, n'en déplaie aux médias ! Résultat : une source provenant d'un internaute est aussi légitime qu'un média. Le système d'accréditation verticale de l'information a complètement explosé. Par ailleurs, il existe une forme de déni du monde médiatique. Lorsque Le Monde lance son Décodex, cela revient à dire qui est légitime et qui n'est pas légitime. Or le public ne veut plus de cette approche-là : cette initiative fait penser à un système médiatique qui essaie de sauver le monde d'avant où il était le seul légitime à appliquer ses filtres sur l'information. Désormais, les médias sont en train de corriger le tir, mais ce déni a contribué à forger la conviction d'une pensée unique médiatique. La non-représentativité de certaines opinions a donné naissance à deux courbes qui se croisent : l'une symbolise la plus grande confiance accordée aux contenus produits par les pairs ; l'autre décrit une perte de confiance dans les médias.

Il y a quelques années, de nombreux médias avaient lancé des services dédiés à la vérification des faits (fact checking). Ou en sont ces initiatives ?

Les journaux télévisés de 20 heures de

TF1 et France 2 ont récemment lancé leur propre rubrique de vérification des faits. Cela vient s'ajouter au Décodex du Monde, au Vrai du faux de France Info, au Checknews de Libération... Par ailleurs, Facebook rémunère certains titres pour vérifier l'information.

Je m'interroge cependant sur le modèle économique de ce travail de vérification. Il me semble qu'il faut mutualiser ce travail de vérification. Cela pourrait passer par une agence de presse travaillant au profit des médias. La lutte contre les fake news va en effet demander des outils informatiques de plus en plus puissants, notamment pour détecter la désinformation dans les vidéos.

Pourrait-on imaginer une telle organisation adossée à l'Agence France Presse par exemple ?

Tout à fait. L'AFP serait légitime pour s'emparer de ce sujet.

Les émotions jouent-elles un rôle dans la diffusion de fausses informations ?

Elles jouent un rôle majeur ! Aujourd'hui, il n'y a pas de buzz s'il n'y a pas une émotion. L'éventail des émotions est vaste : l'insolite, l'humour, la peur ... À titre personnel, mon radar à fake news se met en alerte quand je vois quelque chose qui suscite une émotion en moi ou me révolte. D'ailleurs en écrivant cet ouvrage, j'ai failli me faire piéger par une fake news sur l'eau de Javel propagée par un sociologue. Lui-même a été trompé par ses propres émotions ! Selon cette rumeur, l'eau de Javel ne serait plus utilisée dans les hôpitaux provoquant ainsi une explosion des infections

nosocomiales. Après avoir fait des recherches, je me suis aperçue que tout cela était faux. Cette histoire montre que même le plus éminent sociologue luttant contre les biais de confirmation s'était fait avoir !

Justement, quel est le rôle des biais cognitifs dans la propagation des fausses informations ?

Nous sommes tous en permanence sous l'influence de biais cognitifs. Certaines fake news sont propagées par une population jeune et peu diplômée qui relaie des histoires grossières. Mais les personnes éduquées relaient-elles aussi des fake news, notamment celles qui sont liées aux problèmes de santé et d'environnement. Dans le cas de personnes éduquées, c'est le biais de négativité qui est à l'œuvre : une personne qui est dans la négation nous paraît plus intelligente qu'une personne qui approuve. En réalité, nous ne sommes presque jamais rationnels ! L'économiste et sociologue Herbert Simon l'avait bien montré avec sa théorie de la rationalité limitée des individus : lorsque l'on s'intéresse à un sujet, on est sous la double influence de la communauté à laquelle on appartient (nos pairs) et des buts que l'on vise (notre intention).

Finalement plutôt qu'éduquer les gens à la vérification de l'information, il faudrait éduquer les gens à la manipulation du langage et aux biais auxquels ils sont soumis.

Propos recueillis par Bruno Texier.

Qu'est-ce que le bonheur ?

Laurent Simula, Professeur d'économie à l'École normale supérieure de Lyon

Cahier Français N° 125/ Mars - avril 2019

Vouloir mesurer le bonheur peut paraître incongru. Afin de relever ce défi, les économistes se fondent sur les décisions d'achat et, surtout, sur ce qui est ressenti et déclaré par les individus eux-mêmes.

Alors, l'argent fait-il le bonheur ? Pas tout à fait si l'on veut croire aux résultats des recherches, car si la richesse contribue au bonheur, on s'habitue très vite à un revenu plus élevé, In fine, la satisfaction, et donc le «bonheur», seraient donc fondamentalement «relatifs».

Est-il possible de mesurer le bonheur ? La méthode traditionnelle de l'économie est celle des préférences révélées. Pour savoir ce que les gens aiment ou désirent, ce que sont leurs objectifs ou leurs goûts, et donc comment il faut organiser la société, on se fonde alors sur l'observation des choix qu'ils réalisent. Considérons une personne en train de faire ses courses au rayon fruits et légumes d'un supermarché. Supposons qu'un kilo de pommes coûte moins cher qu'un kilo de bananes. Si la personne achète malgré tout un kilo de bananes, on en déduit qu'elle préfère les bananes aux pommes. Elle pouvait en effet acheter les pommes en dépensant moins, mais elle a tout de même préféré les bananes. Ce type de raisonnement peut s'appliquer à l'ensemble des

décisions d'une personne donnée, et permet aussi de définir sa « relation de préférence, en se fondant uniquement sur des données objectives nées de l'observation.

Ce sont ces préférences révélées qui serviront également à l'évaluation de l'impact d'une politique économique donnée et au choix des politiques publiques considérées comme les meilleures par les citoyens. On parle alors d'économie du bien-être. Cette approche est justifiée par la volonté de ne pas recourir à un étalon de satisfaction individuelle, c'est-à-dire à une unité de compte en bien-être permettant la hiérarchisation et la comparaison des niveaux de satisfaction, pour une personne donnée ... et encore moins pour un ensemble de personnes ! Ainsi, dans l'exemple précédent, le consommateur préférerait un kilo de bananes à un kilo de pommes. Pour autant, il n'était pas possible de déduire de ses choix dans quelle mesure il préférerait le premier au second. Autrement dit, on ne saurait affirmer, compte tenu des données récoltées, que le kilo de bananes procure x unités de satisfaction tandis que celui de pommes n'en donnerait qu' y . Dans cette méthode, l'observation des choix

effectués par une personne ne permet pas d'étalonner son échelle individuelle d'utilité ... à supposer qu'il en ait une ! Si l'on ne peut construire d'échelle des plaisirs individuels, il est encore moins possible de construire d'échelle qui serait commune à plusieurs individus, voire à tous les individus d'une population donnée.

L'économie du bonheur adopte un point de vue radicalement différent. Elle part de l'idée que, plutôt que d'observer les choix effectués, on peut simplement demander aux individus d'exprimer leur satisfaction, en utilisant le plus souvent une échelle de 1 à 10. L'économie du bonheur cherche donc à mesurer le bonheur à partir de données subjectives. Elle considère en outre que les scores alloués sont comparables. Supposons que Monsieur A réponde qu'un kilo de bananes lui procure une satisfaction de 8 tandis que cette satisfaction n'est que de 6 pour Madame B. Si un seul kilo de bananes est disponible dans notre supermarché, il sera donc préférable de donner ce kilo à Monsieur A ... car cela maximisera le bonheur collectif ! Évidemment, les études réelles sont moins frustes !

De nombreuses données sur la satisfaction sont disponibles, pour de nombreux pays. C'est par exemple le cas aux États-Unis où l'institut de sondages Gallup demande chaque jour aux individus constituant un échantillon représentatif de la population américaine s'ils sont heureux au travail, dans leur vie professionnelle, et dans leur vie en général, avec toute une série de questions plus

précises. Pour chaque question, la réponse est donnée par un chiffre entre 0 et 10. On demande aussi aux personnes interrogées de renseigner leur niveau de revenu, leur âge, leur situation familiale ou encore leur lieu de résidence. Il apparaît alors que les personnes les plus « heureuses » sont généralement celles qui sont les plus riches et qui ne vivent pas seules. Plus précisément, disposer d'un revenu plus élevé semble augmenter la satisfaction, mais de moins en moins à mesure que le revenu s'accroît. On ne saurait dire que l'argent fait le bonheur, puisqu'il ne s'agit que d'une corrélation, mais on peut dire en tout cas qu'il y contribue !

Depuis 1945, le revenu moyen a été multiplié par 3 ou 4 dans les pays développés. On s'attendrait donc à ce que le niveau de satisfaction y ait fortement augmenté. Les enquêtes révèlent a contrario qu'il est resté constant ! La croissance économique ne rendrait donc pas les citoyens plus heureux. Comment expliquer ce paradoxe mis au jour en 1974 par Richard A. Easterlin ? D'une part, s'il est vrai que la richesse contribue au bonheur en coupe instantanée (c'est-à-dire à un moment donné), les ménages s'habituent très vite à un revenu plus élevé. L'introduction de la télévision a augmenté le bonheur moyen, mais seulement pour quelques années ; plus récemment, il en a été de même des téléphones portables, dont la plupart d'entre nous n'envisagent pas de se passer, ne serait-ce que pour quelques heures. D'autre part, les recherches révèlent l'importance de la position

relative. Une étude récente utilise le fait que les salaires dans les universités publiques de Californie sont publics. On demandait ainsi à un premier groupe (témoin) d'universitaires s'ils étaient satisfaits de leur salaire. Un second groupe d'universitaires était informé de la possibilité de connaître tous les salaires sur le site du Sacramento Bee. Après leur avoir donné le lien vers le site, on les interrogeait sur leur satisfaction quant à leur salaire. La comparaison des deux groupes révèle que pour un salaire identique, ceux du second groupe qui s'aperçoivent recevoir un revenu supérieur à celui de leurs collègues se déclarent plus satisfaits, tandis que ceux qui réalisent gagner moins que les autres deviennent moins heureux ! La satisfaction, et donc le « bonheur », seraient donc fondamentalement « relatifs ». Ce qui nous rendait hier plus heureux apparaît vite comme tout simplement banal, surtout quand la plupart y accèdent aussi. Symétriquement, le bonheur des autres nous rend comparativement plus malheureux ... Dans ces conditions, mieux vaut-il sans doute ne pas trop se fier aux échelles de satisfaction, bien réductrices, pour décider de la façon d'organiser la société !

Le recours consultatif du contribuable devant la Commission nationale de recours fiscal : Un préalable à la voie judiciaire qui gagnerait à être réformé

PR. KHALIL HALOUI : Associé-gérant KH Conseil Docteur en droit de l'Université de Grenoble

LETTRE D'ARTEMIS /2ème trimestre 2018

L'actualité fiscale a renoué avec la réflexion à la faveur d'un séminaire, organisé à l'initiative d'acteurs majeurs de la matière fiscale sous le thème « Contrôle fiscal au Maroc, quelles garanties offre la loi au contribuable ? ».

Dans ce contexte, il importe de rappeler le rôle assigné à la Commission nationale de recours fiscal (CNRF) dans les litiges opposant le contribuable à l'Administration suite à une mise en œuvre d'une procédure de contrôle fiscal ; celui-ci peut, à bon droit, saisir ladite commission de son différend, mais l'organisme consultatif ne peut statuer, en toute hypothèse, sur tous les recours introduits par le contribuable, au regard de son domaine d'intervention. Nous voudrions, pour notre part, commenter² ici le rôle de cette Commission d'allure juridictionnelle, avant de préciser, en dernière analyse, la portée de cette garantie de recours du contribuable devant l'organisme consultatif à compétence nationale.

1. Rôle de la Commission nationale de recours fiscal durant la procédure de consultation suivie devant elle

En instituant un droit de recours du contribuable, à titre de garantie légale³, grâce notamment à la saisine de la Commission nationale⁴, le législateur a défini aussi le rôle de cette Commission et les conditions de son intervention ; la Commission nationale statuant, en effet, à titre consultatif, en matière de redressement, émet seulement un avis sur les désaccords dont elle est saisie ; il s'ensuit que, dans son fonctionnement, la Commission nationale exerce un rôle de conciliation, qui contribue sans doute, à prévenir le contentieux fiscal ; au demeurant, son intervention est subordonnée à des conditions dont dépendra en définitive la recevabilité au fond du recours du contribuable.

Suivant la voie de droit ouverte au contribuable, notamment dans le cadre de la procédure de rectification prévue par la loi fiscale (art. 220-II du CGI), celui-ci peut saisir la commission nationale compétente d'une demande en contestation du redressement envisagé par le vérificateur.

a) La saisine de la commission nationale dans le cadre de la procédure de rectification

On notera ici que, la Commission nationale ne peut être saisie que d'un litige résultant de l'application individuelle d'une procédure de redressement et, à la suite d'une procédure de contrôle fiscal, mais encore il faut que la requête du contribuable relève de la compétence de la Commission nationale, réunie dans le cadre de la procédure de rectification précitée.

b) L'objet et la portée des litiges

On relèvera à cet égard que la Commission exerce une compétence liée, en ce sens qu'elle intervient, suivant des dispositions légales (articles 220-II et 226 du CGI), pour donner son avis, lorsqu'à la suite de rectifications apportées aux déclarations du contribuable, le désaccord porte sur le montant du bénéfice ou du revenu imposable de ce dernier ; le différend, soumis à l'appréciation de la Commission, doit avoir alors pour objet la fixation de nouvelles bases d'impositions du contribuable requérant.

De ce fait, la compétence de la Commission est doublement limitée, que ce soit par le champ des matières à l'égard desquelles elle peut légalement se prononcer, ou par la nature et la portée des désaccords qu'elle peut connaître.

On précisera ici que la loi fiscale (art. 226-I du CGI) a délimité le domaine de compétence de la Commission selon une distinction entre questions de fait et de droit. Ainsi, cet article dispose que « elle (la commission) statue sur les litiges qui lui sont soumis et doit se déclarer incompétente sur les questions qu'elle estime portant sur l'interprétation des dispositions légales ou réglementaires » ; le législateur a donc défini la nature et la portée des désaccords qui peuvent être soumis à l'appréciation de la commission ;

celle-ci ne peut connaître en définitive que des désaccords portant sur une question de fait, hormis toute question de nature juridique.

Nous devons observer ici, toutefois, que la distinction entre question de droit et question de fait est souvent délicate à établir et ne résiste guère à l'analyse ; c'est ainsi qu'a été amené à préciser, dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Monsieur F. Lavondès, notamment dans une affaire⁷, où il constatait déjà, à juste titre, que « ... dans cette affaire, comme dans la plupart des cas, le droit et le fait sont intimement liés ». Nous nous interrogeons dans ces conditions comment la Commission peut formuler un avis sur le montant du bénéfice imposable en appréciant la sincérité d'une comptabilité, tout en se gardant de vérifier, si la comptabilité est tenue régulièrement au regard des règles comptables ?

2. La portée de la garantie de recours du contribuable devant l'organisme consultatif à compétence nationale

Nous nous efforcerons de présenter ici le déroulement de la procédure suivie devant la Commission et de préciser, *in fine*, en quoi les dispositions qui encadrent la procédure sont assorties en l'état du droit, de garanties lacunaires du contribuable.

a) L'engagement de la procédure

C'est ainsi que la procédure devant la Commission est engagée par le contribuable (art.220-II du CGI) sous forme d'une requête, adressée à l'agent vérificateur (226- II du CGI) par laquelle, il constate son désaccord sur le redressement et précise ses conclusions. Le vérificateur se charge pour sa part de saisir matériellement la Commission

(art.226-II du CGI) et supporte de surcroît une obligation de communication des actes de saisine (requête) et de procédure contradictoire (lettres de notification de redressement et observations du contribuable), suivant la règle posée à l'article 226-II du CGI.

Toutefois, il est à déplorer ici que cette obligation de communication ne s'étend pas, eu égard aux dispositions précitées, aux documents invoqués par l'administration au cours de l'examen de l'affaire par la Commission ; le fonctionnement de la Commission ne protège pas dans ces conditions les droits du contribuable qui se trouve ainsi privé de son droit d'appréciation contradictoire des documents invoqués par l'administration.

On fera remarquer ici qu'en France, le Conseil d'Etat a été amené à préciser, notamment dans une décision, certes ancienne mais qui garde toute son actualité, les documents qui sont soumis à cette obligation de communication de l'administration. Nous citerons en particulier, les documents destinés à justifier des termes de comparaison ; en pareille hypothèse, la communication doit porter alors sur les documents contenant des indications relatives aux bénéficiaires ou revenus de tiers, de telle manière que le contribuable puisse s'assurer que les points de comparaison retenus par l'administration concernent bien des entreprises dont l'activité est comparable à la sienne. Il s'ensuit que l'avis de la Commission ne peut être ainsi opposable au contribuable que dans la mesure, où ce dernier a été mis à même de connaître et, par suite, de critiquer les points avancés par l'administration ; la procédure suivie

devant la Commission étant essentiellement contradictoire.

b) Lors de l'examen du dossier en séance

On remarquera à cet égard que la Commission recueille, suivant ses prérogatives, les observations du contribuable et celles de l'agent vérificateur qui est à l'origine du différend (art. 226-III du CGI). Le contribuable peut soumettre en effet à la Commission tous éléments d'appréciation utiles et faire état notamment de sa comptabilité. Il appartient alors à la Commission d'apprécier la valeur probante des éléments qui lui sont soumis, suivant le rapport de saisine, présenté par l'administration.

Toutefois, dans le cas où le contribuable conteste la sincérité ou l'exactitude des relevés contenus dans ce rapport¹⁰, il lui appartient de le faire devant la Commission qui peut, si la contestation lui paraît sérieuse, se faire communiquer les pièces à partir desquelles ont été effectués les relevés litigieux dans le cadre de son droit de communication.

Ceci dit, si la Commission dispose d'un pouvoir d'information, aucune disposition du code général des impôts ne prescrit à la Commission d'examiner en revanche la comptabilité du contribuable, ni de faire procéder à une contre vérification ; il appartient seulement au contribuable de présenter lui-même sa comptabilité, s'il le juge utile à la défense de ses intérêts.

Dans ces conditions, la Commission ne peut faire droit à la requête du contribuable, à défaut de pouvoirs de contrôle lui permettant de vérifier directement les allégations de l'administration...

En conclusion, nous avons pu mesurer, au terme de notre réflexion, comment la Commission nationale détient, à la différence des juridictions contentieuses, un pouvoir circonscrit en raison de son rôle purement consultatif et les questions de droit échappent ainsi à toute discussion devant cette Commission; mais encore que son approche des litiges déferés devant elle, bien que traduisant une forte imprégnation des méthodes juridictionnelles, se révèle d'une portée limitée au regard des intérêts du contribuable.

Son intervention demeure cependant requise par la loi et, est susceptible, de créer des effets de droit dans le cadre d'une éventuelle instance contentieuse; le contribuable doit alors impérativement provoquer l'avis de la Commission, avant de saisir la juridiction contentieuse suivant la voie prévue et organisée par la loi fiscale (art.242 du CGI).

Colbert et le colbertisme par-delà les mythes

Philippe Minard

Alternatives Economiques /29.08.2019

A l'heure du quadricentenaire de sa naissance, Jean-Baptiste Colbert est souvent accusé d'être le grand responsable d'un supposé mal français : l'étatisme. La vérité est assez différente.

Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) apparaît comme l'archétype du grand commis dévoué, serviteur passionné de l'Etat et de son roi. Son ascension fulgurante repose sur de solides antécédents familiaux. Son père est un riche marchand drapier de Reims. Venu s'installer à Paris, il se fait banquier, achète des offices royaux (c'est-à-dire des places dans l'administration) et investit dans les finances royales.

Formé au négoce et au maniement des finances, le jeune Colbert se révèle talentueux et habile, prolongeant l'ascension sociale et politique amorcée par son père. Il fait ses premières armes comme commissaire aux guerres, puis entre en 1645 au service du secrétaire d'Etat à la Guerre, Michel Le Tellier. Il devient bientôt l'homme de confiance du tout-puissant Mazarin, sous la régence d'Anne d'Autriche, la mère du petit Louis XIV, encore trop jeune pour régner.

L'irrésistible ascension

Grâce à l'appui de Mazarin, il accumule les charges, qu'on lui attribue ou qu'il achète. La double acquisition de l'office de

secrétaire du roi en 1655 et d'une baronnie en Bourgogne anoblit sa lignée. La mort de Mazarin, en 1661, lui ouvre un accès direct au sommet du pouvoir. Devenu conseiller financier du roi au moment où celui-ci a décidé de gouverner seul, il obtient, par un long travail de sappe entamé depuis 1659, la disgrâce de Nicolas Fouquet, le surintendant des Finances, dont il guignait la position.

Colbert triomphe : de 1661 à 1670, il cumule de plus en plus de hautes fonctions administratives et de postes ministériels, le principal étant celui de contrôleur général des Finances, taillé pour lui, et qui dispose de très larges compétences (finances, travaux publics, agriculture, commerce, industrie...). En dix ans, le comptable particulier du roi est devenu ministre de presque tout, puisque seules la Justice, la Diplomatie et l'Armée de terre lui échappent !

Pareille position de force à l'intérieur du gouvernement s'accompagne d'une politique continue de placement d'hommes dévoués aux postes clés de l'administration royale. Sa pratique du népotisme et du clientélisme est telle que les historiens ont pu parler d'un véritable « lobby Colbert » au sein de la monarchie. A ses filles, il assure de beaux mariages grâce à ses relations avec les plus grandes

familles de la noblesse ; à ses fils, il offre des postes au sommet de l'Etat et la survivance de toutes ses fonctions. Il offre également des emplois clés à ses frères, son oncle, son neveu et nombre de ses cousins.

De la sorte, il s'assure des soutiens indéfectibles dans tous les secteurs de l'administration. Il a ainsi constitué, de fait, le plus puissant lobby qu'ait jamais connu la France d'Ancien Régime, battant à plate couture le clan des Le Tellier, dont est issu Louvois, devenu son concurrent auprès du roi. Mais c'est plus pour sa politique économique que pour sa pratique du népotisme et de spéculation personnelle que Colbert a été vilipendé.

La variante française du mercantilisme

En réalité, Colbert n'a rien inventé : il a simplement mis en œuvre les idées de son temps. Le colbertisme n'est que la variante française du mercantilisme, une politique économique fondée sur une poignée de postulats qui prétend servir la gloire du roi. Première conviction : la richesse d'un Etat et sa puissance reposent sur « l'abondance d'or et d'argent ». Il faut donc trouver le moyen d'attirer les métaux précieux venus d'Amérique. Second principe : la somme des richesses disponibles est fixe, et non extensible. Le mercantilisme n'envisage pas la croissance. Puisque le gâteau ne peut grossir, pour accroître son stock d'or et d'argent, un Etat doit puiser dans celui de ses voisins, en leur vendant plus qu'il ne leur achète, et plus cher. Le commerce est donc une « guerre d'argent », selon le mot de Colbert. On jouera donc sur les tarifs douaniers, pour freiner les importations, et

l'on encouragera la production nationale, pour exporter plus.

Un secteur privé défaillant

Ne pouvant compter sur une agriculture dont les rendements plafonnent, tout l'effort se trouve reporté sur le secteur manufacturier. Le mercantilisme dicte à l'Etat une active politique industrielle et commerciale. L'industrie doit en outre assurer la subsistance d'une population que la terre nourrit mal. Le filage et le tissage des étoffes, les forges et les mines aussi, qui occupent les temps morts du calendrier agricole, fourniront l'indispensable revenu complémentaire aux familles paysannes ; celles-ci pourront alors payer l'impôt, tout en alimentant l'excédent de la balance commerciale.

Il faut mettre la France au travail, lutter contre la « fainéantise », pour la plus grande gloire du monarque. Rien de bien neuf là-dedans, en vérité : de François Ier à Richelieu, on a raisonné ainsi, et l'essentiel du « colbertisme » avait été énoncé dès 1596 par Barthélemy de Laffemas. Mais Colbert est le premier à mettre en œuvre cette politique de façon aussi systématique, à cause de la situation particulièrement mauvaise de l'économie française à ce moment.

Parce que les capitaux font défaut, parce que les riches préfèrent spéculer sur les emprunts du roi plutôt qu'investir dans la production, les initiatives privées restent rares en matière d'innovation manufacturière et technique. C'est bien la défaillance des entrepreneurs et des investisseurs potentiels qui rend nécessaire l'intervention supplétive de

l'Etat. Pour Colbert, l'industrie française est encore « dans l'enfance », il faut l'aider, voire l'inciter à grandir, et son émancipation va de pair avec une unification économique intérieure à la fois urgente et indispensable pour relever le défi mercantiliste. Le ministre conçoit l'action de la monarchie comme une impulsion initiatrice, nullement appelée à durer.

Le colbertisme pragmatique

De ces constats découle une série de mesures circonstanciées. Un effort d'unification du marché national, tout d'abord, par la réduction progressive des douanes intérieures et des péages privés. Ensuite, une volonté de garantir de façon constante la qualité de la production nationale, pour conquérir et conserver la confiance des marchés extérieurs. D'où une stricte réglementation des fabrications textiles, principal produit exporté. Là encore, rien de nouveau, sinon le caractère systématique de cette politique endossée par l'Etat.

Par cette normalisation, Colbert entend aussi décloisonner les marchés et mettre en concurrence les différents producteurs (corporations, métiers libres, manufactures privilégiées) sur la base de standards de fabrication uniformes, une manière d'émulation de la qualité garantie, en somme. L'amélioration de la production, enfin, est suscitée par l'appel à des ouvriers étrangers hautement qualifiés, et encouragée par la distribution de privilèges aux entreprises : l'exclusivité d'un marché et le titre de « manufacture royale privilégiée » protègent alors un procédé nouveau ou une entreprise

débutante, le temps pour eux de se renforcer avant de pouvoir ensuite affronter la concurrence.

Ces mesures sont en effet transitoires : il s'agit pour Colbert de « béquilles » provisoires destinées à initier de nouvelles fabrications, à « *se mettre en mesure d'apprendre à marcher tout seul le plus tôt possible* », comme il l'écrit. Le privilège n'est qu'un pis-aller rendu nécessaire par les carences de l'initiative privée. Cette forme de développement sous serre, comme dans une pépinière, n'a pas pour but la mise en place de « monopoles », comme on l'a trop vite répété. Car, sauf exception, le privilège a une durée définie, et une portée seulement locale ou régionale. Il s'agit bien plutôt d'une politique visant à créer les conditions d'une mise en concurrence dynamique ultérieure de toutes les fabriques, à l'échelle d'un futur marché national unifié capable d'affronter la concurrence étrangère.

La liberté : « âme du commerce »

Le privilège n'est pour Colbert qu'un pis-aller. Il faut le prendre au mot quand il dit et répète, dans sa correspondance, que « la liberté est l'âme du commerce ». Pragmatique, il constate qu'une telle liberté est impraticable dans les conditions présentes. Notamment parce qu'elle ne peut pas permettre que soient remplis les objectifs d'exportation de la monarchie, jugés essentiels pour la gloire du roi et le rayonnement de la France.

Dès lors, comme il ne peut pas être question de supprimer tous les privilèges d'un coup de baguette magique, Colbert les fait jouer entre eux, ou les uns contre

les autres. Il conçoit les interventions temporaires de l'Etat royal comme celles d'un meneur de jeu, démiurge créateur de chocs productifs. Nul projet, donc, de se substituer durablement à l'entreprise privée. Les manufactures d'Etat comme Sèvres ou les Gobelins sont des cas très exceptionnels d'industries de luxe, alliant prestige et haute technicité, à caractère parfois expérimental, qui exigent une mobilisation de moyens particulière.

C'est, enfin, la même logique de mobilisation qui commande les autres aspects de la politique colbertienne : l'effort de construction navale, pour consolider la puissance commerciale maritime de la France, appuyée sur des compagnies de commerce capables de concurrencer les Hollandais et les Anglais ; la politique de reprise en main administrative des colonies ; la volonté d'unification juridique à travers différents codes (procédures civile et criminelle, code de commerce, ordonnance sur les eaux et forêts). Et, surtout, l'effort d'assainissement financier, par un rééquilibrage des impôts. Mais en ce dernier domaine, la soif de gloire et la politique belliqueuse du roi balayent vite les efforts du ministre pour équilibrer le budget. Les impératifs militaires emportent tout, et Colbert est sommé de procurer à son roi les moyens de ses ambitions.

La faute à Colbert ?

Cette politique très active, indéniablement interventionniste, a souvent été mal interprétée, du fait de lunettes idéologiques déformantes. Il convient d'éviter tout anachronisme. La société française d'Ancien Régime est

profondément holiste, c'est-à-dire qu'elle se conçoit comme un tout organique, avec le roi à son sommet. La liberté s'y conjugue toujours au pluriel : chaque groupe ou catégorie se définit par ses privilèges (ou « libertés »), dispensés et protégés par le monarque. De sorte que tout se ramène à lui. Colbert travaille donc pour le roi, dont la gloire est le seul étalon de la grandeur du pays.

Principal ministre de Louis XIV, il doit lui fournir les outils et les moyens de sa politique de splendeur. L'Etat, l'administration ne sont pas des buts en soi, ils ne sont que des moyens. Plutôt que d'incriminer on ne sait quel « délire technocratique », ou une volonté d'étatisation de l'économie, on doit plutôt se demander à quels besoins, attentes ou défaillances répondent les mesures prises par Colbert. Il ne s'agit pas ici de substituer une fable rose à la légende noire, mais de remettre l'action de Colbert en contexte, pour éviter tout contresens.

Seconde précaution, pour ne pas verser dans les clichés libéraux toujours prédominants : n'inventons pas de fausses continuités transhistoriques. On évoque souvent Tocqueville, qui soulignait dans l'Ancien Régime et la Révolution, en 1856, la continuité du poids et de l'intervention de l'Etat en France. Bien au contraire, on ne saurait négliger l'importance de la rupture révolutionnaire. En matière administrative, la centralisation doit bien plus au régime napoléonien qu'à la monarchie louis-quatorzienne (dont les moyens administratifs, sinon les ambitions, étaient fort réduits). En matière économique, tout

l'édifice réglementaire issu du colbertisme et des corporations a été balayé en 1791, et le laisser-faire s'est établi comme doctrine économique officielle au XIXe siècle.

Dès lors, quand l'Etat est intervenu, c'est pour répondre à des besoins de régulation exprimés par les acteurs de l'économie (qui se retournent vers l'Etat, à défaut d'autres instances intermédiaires de régulation), et non du fait d'une supposée propension interventionniste héritée d'un ministre de Louis XIV, aussi bureaucrate ait-il pu être. Tout au plus pourra-t-on associer colbertisme et protectionnisme. Mais, là encore, est-ce affaire de principe ou d'opportunité, en fonction du contexte et des modalités spécifiques ? Les analogies historiques, comme la recherche à tous crins de continuités, sont souvent trompeuses. Gardons-nous de tout mélanger.

Prix "Nobel" d'économie 2019 : pour l'allègement de la pauvreté globale

Florent Bédécarrats

<http://theconversation.com/14-10-2019>

Le prix Nobel d'économie vient d'être attribué à Esther Duflo, Abijit Banerjee et Michael Kremer pour leur travail consistant à adapter la méthode des essais cliniques aux interventions en matière de développement. Le jury Nobel a jugé que ce nouveau type d'expérimentation a [« considérablement amélioré notre capacité à lutter contre la pauvreté globale »](#) et [« à transformer l'économie du développement »](#). S'il y a des raisons de s'en réjouir (l'une des trois nominées est une femme, jeune et française de surcroît ; le prix rend ses lettres de noblesse à l'économie du développement et à des travaux empiriques proches du terrain), il faut néanmoins questionner la validité et les conséquences de l'usage croissant de cette méthode.

Réactualisant un [article déjà publié](#), nous réitérons nos réserves. Si la méthode des essais cliniques est en apparence très attractive, prétendre l'utiliser pour évaluer toutes sortes d'interventions est à la fois problématique et dangereux.

Le principe des essais cliniques consiste à tirer au sort deux groupes au sein d'une population homogène : le premier reçoit une « intervention » (médicament, subvention, crédit, formation, etc.), le second un placebo, une intervention différente ou tout simplement rien ; à

l'issue d'une certaine période, les deux groupes sont comparés afin de juger de l'efficacité de l'intervention ou d'en analyser deux modalités distinctes. Cette méthode, couramment appliquée depuis le milieu du XX^e siècle dans le domaine de la médecine – [où elle suscite de nombreux débats](#) –, a ensuite été transposée à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines de l'éducation, de la criminalité, de la fiscalité, etc., notamment aux États-Unis dans les années 1960-1980. Depuis une quinzaine d'années, ces essais cliniques (qu'on désigne couramment par leur acronyme anglais RCT, pour *randomized control trials*) se sont ouverts à un champ nouveau : celui des politiques et de l'aide au développement. Une vaste panoplie d'interventions est ainsi passée au crible de la « randomisation », notamment en matière d'éducation (incitations visant à réduire l'absentéisme des enseignants, vermifuges destinés à diminuer l'absence des élèves), de santé (filtres à eau, moustiquaires, formations ou systèmes de primes pour le personnel soignant, consultations gratuites, conseils médicaux par SMS, etc.), de finance (microcrédit, microassurance, épargne, éducation financière) ou encore de « gouvernance ».

Un prétendu monopole de la rigueur scientifique

Les RCT sont présentées par leurs adeptes comme une véritable révolution copernicienne, mise en avant dans l'ouvrage [Repenser la pauvreté](#) d'Esther Duflo et Abijit Banerjee, ou dans leurs [interventions publiques](#) (voir également [celle-ci](#)). La communauté académique et politique tend à leur attribuer en exclusive les qualificatifs de « rigoureuses », voire de « scientifiques ».

Non seulement les RCT tendent à occuper une position de plus en plus dominante, mais elles exercent un effet d'éviction sur les autres approches. C'est très clairement le cas par exemple à la Banque mondiale : au cours de la période 2000-2010, à peine 20 % des évaluations étaient des RCT ; dans les cinq années suivantes, les proportions ont été quasiment inversées. Le réseau international 3IE, spécialisé dans l'évaluation, lui a emboîté le pas.

Cet effet d'éviction est-il réellement scientifiquement légitime et politiquement souhaitable ?

De la théorie à la pratique...

Toute évaluation d'impact (d'un projet, d'une politique, d'un programme) se heurte à un défi récurrent : comment isoler l'impact de cette intervention des changements advenus par ailleurs ? De multiples méthodes existent, mais l'avantage des RCT est en théorie incontestable du fait que la sélection aléatoire de grands échantillons garantit, en principe et en moyenne, que toutes les différences mesurées entre les deux groupes sont dues à l'intervention et à rien d'autre.

Mais les RCT ont en réalité bien du mal à répondre aux questions fondamentales sur le développement, et ce pour trois raisons au moins :

- Leur validité externe est faible, c'est-à-dire qu'elles sont très localisées et ne s'appuient pas sur des échantillons représentatifs de la population dans son ensemble. Leurs résultats sont donc difficilement généralisables : impossible de savoir avec ces méthodes si les résultats obtenus dans une zone rurale du Maroc s'appliquent à une autre région marocaine, à la Tunisie voisine ou encore à la Bolivie. Cet argument est classique et bien admis par tous. Ceux qui suivent le sont moins.

- Contrairement à ce qui est souvent asséné, la validité interne des RCT pose également problème. C'est-à-dire que leur capacité à mesurer l'impact de l'intervention évaluée est imparfaite. Comme l'ont bien montré le prix Nobel d'économie 2016 [Angus Deaton et sa collègue épistémologue Nancy Cartwright](#), les RCT peinent à arbitrer de manière optimale entre biais (à minimiser) et précision (à maximiser) et sont donc amenées à se focaliser sur les résultats *moyens*, pour l'ensemble de la population considérée. Or les impacts des politiques étudiées sont souvent hétérogènes, et cette hétérogénéité est déterminante en matière de politique publique. Par ailleurs, la mise en œuvre des protocoles d'enquête se heurte à de [nombreuses difficultés d'ordre pratique et éthique](#), si bien que la comparaison entre population témoin et population traitée est souvent biaisée.

- Une autre raison, souvent inavouée, voire expressément occultée, tient au fait que les essais cliniques, dont le

coût est souvent proche du million d'euros, mettent en scène une diversité de parties prenantes (populations étudiées, ONG, gouvernements, chercheurs, bailleurs de fonds, etc.) aux intérêts multiples, parfois divergents. Il en résulte un jeu d'acteurs qui influence autant le protocole technique et sa mise en œuvre que l'analyse des résultats, leur publication et leur dissémination. Ces bricolages se font, là encore, au détriment de la rigueur scientifique. Les intérêts en jeu au sein de ces arènes politiques que constituent les RCT concernent tout aussi bien la réélection de gouvernements ([exemple du Mexique concernant l'évaluation d'une politique de subvention aux pauvres](#)), la défense d'un discours dominant sur certains outils de développement ([exemple de la microassurance](#)), leur notoriété, parfois acquise grâce aux promoteurs des RCT ([exemple de la controverse sur les vermifuges](#)) et, parfois, les [exigences de publication](#) des chercheurs...

Une illustration

Nous avons récemment [répliqué](#) une RCT menée par Esther Duflo et ses collègues sur le microcrédit au Maroc. Ce type d'exercice, essentiel pour garantir la fiabilité d'une étude, consiste à reprendre les données brutes de l'enquête et à en reproduire les résultats. Nous sommes parvenus à reproduire les résultats, ce qui est une bonne nouvelle, mais en mettant en évidence une multiplicité de problèmes et d'erreurs qui affectent profondément la validité interne et externe de cette RCT. En voici quelques exemples :

- Un échantillonnage très différent du protocole initial, si bien qu'on ne peut

pas caractériser la population étudiée et interpréter de quoi les résultats sont représentatifs ;

- Le sexe et l'âge des membres des ménages censés avoir été interrogés avant et après l'intervention varie tellement qu'il ne peut s'agir des mêmes ménages dans 20 % des cas ;

- Des estimations incohérentes du patrimoine possédé par les ménages, alors qu'il s'agit d'une variable centrale pour évaluer l'impact économique du programme ;

- Alors que la zone d'enquête était supposée vierge de crédit avant le traitement et que la zone de contrôle était supposée le rester pendant l'étude, ce n'est pas le cas ;

- Les chercheurs ont arbitrairement choisi d'écarter avant analyse les 27 ménages (0,5 % du total) présentant les valeurs les plus élevées sur certaines variables. Si on en écarte 12 de plus ou 12 de moins (0,3 % ou 0,7 % du total), les résultats changent totalement.

Cette réplique a donné lieu à des échanges avec Esther Duflo et ses collègues, disponibles [ici](#) sous la forme de documents de travail. Ces échanges attestent de nos profondes différences de vues sur ce qui fonde la validité scientifique d'une étude de terrain. Il nous semble nécessaire que nos pairs se penchent plus attentivement sur cette question.

Les raisons du succès

En définitive, le type d'interventions susceptibles d'être évaluées par les RCT est [restreint](#) : 5 % selon [l'agence de coopération britannique](#). Circonscrire le champ des évaluations d'impact aux

interventions susceptibles de respecter les canons de la randomisation écarte un grand nombre de projets, mais aussi nombre de dimensions structurelles du développement, tant économiques que politiques, comme la régulation des grandes entreprises, la fiscalité ou encore les échanges internationaux, pour n'en citer que quelques-unes.

Comment justifier un tel succès ? [Ce n'est pas toujours la supériorité scientifique de certaines méthodes ou théories qui explique leur réussite, mais la capacité de leurs promoteurs à convaincre à un moment donné un nombre suffisant d'acteurs.](#) En d'autres termes, le succès vient à la fois d'une offre et d'une demande. Du côté de la demande, le succès des RCT illustre l'évolution de la discipline économique (priorité est donnée à la quantification, aux fondements micro de processus macro, et, au sein des fondements micro, aux ressorts psychologiques et cognitifs des comportements individuels).

Le succès des RCT illustre également les transformations du secteur de l'aide au développement, où se multiplient les petits projets s'efforçant de [corriger les comportements individuels](#) plutôt que de mettre en place ou de maintenir des infrastructures et des politiques nationales de développement.

Quant à l'offre, elle est largement façonnée par des entrepreneurs scientifiques d'un genre nouveau qui déploient de multiples stratégies pour « tenir » le marché. Ces chercheurs sont jeunes, issus du sérail des meilleures universités (pour la plupart américaines). Ils ont su trouver la formule

du carré magique en combinant excellence académique (légitimité scientifique), effort de séduction en direction du public (visibilité médiatique, mobilisation compassionnelle et engagement moral) et des bailleurs de fonds (demande solvable), investissement massif dans la formation (offre qualifiée), et modèle d'entreprise performant (rentabilité financière) ; toutes ces qualités se renforçant mutuellement.

Les RCT appliquées au développement pourraient être une avancée scientifique, à condition d'en reconnaître les limites (nombreuses) et le champ d'application (étroit). Prétendre résoudre la pauvreté avec ce type de méthode, comme le revendiquent certaines de ses promoteurs, et au premier chef les trois lauréats du prix Nobel, est une double régression : épistémologique d'abord, puisque cette prétention illustre une conception positiviste de la science, aujourd'hui surannée ; politique ensuite, puisque des questions pourtant centrales pour la compréhension et la lutte contre la pauvreté et les inégalités sont laissées de côté.

La consécration va-t-elle conduire les randomisateurs du développement à plus de mesure quant aux bienfaits des différentes méthodes, ou au contraire à en profiter pour consolider leur position déjà quasi hégémonique ? Il y a de bonnes raisons d'être inquiets.