



REPERES

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

N° 57 – 58

octobre 2023

SOMMAIRE

FOCUS

- Symposium sur l'investissement et le rôle de l'Etat territorial 2

TRESOR PUBLIC

- Le comptable public : renaître ou disparaître 5
- Les limites de la comptabilité générale dans la sphère publique 15
- Fraude fiscale : le plan Attal est-il à la hauteur ? 24
- Usages et mésusages de la comptabilité publique 27

FINANCES PUBLIQUES

- Quelle finance publique alternative pour réussir la transition ? 40
- La comptabilité nationale : l'information économique au service du pilotage des finances publiques 47
- Le Cercle de la Réforme de l'État : Réussir les projets complexes 58
- Franc succès de la 1ère Edition des «Rencontres de la Finance Durable» à l'ISCAE-Rabat 68
- Sommes-nous attachés à la progressivité de l'impôt ? 70
- Les métamorphoses du consentement à l'impôt 78
- L'inflation : ce mal insidieux qui compromet l'avenir 87

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Charte de l'Investissement : une vision royale pour un Maroc dynamique et inclusif 90
- Du pouvoir d'achat au pouvoir de vivre 93
- Valeur, prix, monnaie : le triangle des Bermudes des économistes ? 97
- Vers un nouvel équilibre mondial 100
- Office des changes : les points clés du rapport annuel 2022 sur le commerce extérieur 103
- Liste grise du GAFI :
quelles conséquences après une sortie tant attendue ? 106

BANQUE

- Cryptopaiements, une réponse à la sécurisation des transactions 108
- Le banquier au défi de la transition énergétique 112
- Ce que nous enseignent les neurosciences 114

NTIC – GRH

- Comment simplifier l'administration ? 117
- La facturation électronique : une contrainte à valeur ajoutée 121
- Le moment de partir 124
- « Le travail est une prière » 126

VEILLE JURIDIQUE

- La réforme des marchés publics de 2023 et la préférence nationale 131

CHRONIQUE

- Au royaume des égarés 137
- Plastique du capitalisme 140

FOCUS

Symposium sur l'investissement et le rôle de l'Etat territorial

www.lepatron.ma - 12 Janvier 2023

Maroc diplomatique - 17 mars 2023



À l'heure où l'économie mondiale connaît un affaiblissement préoccupant et où ses finances publiques sont mises à mal, le Maroc doit innover en matière de leviers de croissance. Parmi ces leviers, une bonne articulation entre investissement public et investissement privé.

A cet effet, le Conseil du développement et de la solidarité (CDS) a organisé mercredi 8 février 2023 à Rabat, dans le cadre de ses grandes conférences annuelles, un Symposium sur «l'investissement et le rôle de l'Etat territorial».

Cette rencontre qui a connu la présence de membres du gouvernement, d'acteurs du secteur public et d'opérateurs économiques privés, intervient en réponse à l'appel royal lors de la dernière session d'ouverture du Parlement mettant en exergue les questions clefs de l'eau et de l'investissement.

Elle vise à débattre des meilleures conditions pour faire de l'investissement un levier réel de développement, et d'éclairer sur la nouvelle posture de notre pays en la matière, dans une période empreinte d'incertitudes et de tensions mondiales et régionales.

Rappelons que le CDS est un «think tank» issu de la société civile, qui compte parmi ses membres des dirigeants de petites et grandes entreprises de renommée nationale et internationale.

L'investissement privé, la voie du Maroc pour soutenir la croissance

Au cours des deux dernières décennies, les investissements au Maroc se sont élevés à 30% du PIB par an, dans un effort mené par l'État. Ce modèle a atteint ses limites alors que le Maroc aspire à voir le secteur privé jouer un rôle moteur dans la promotion des investissements et le soutien de la croissance. L'adoption de la charte des investissements l'an dernier vise à faire passer la part du secteur privé dans les investissements de 1/3 à 2/3. Le ministre de l'Investissement, Mouhcine Jazouli, a indiqué, lors de ce symposium, qu'une série d'incitations s'élevant à 30% du coût de l'investissement sera offerte aux investisseurs porteurs de projets de haute technologie ou stratégiques.

Des incitations similaires seront accordées aux investisseurs qui choisissent de mettre en place des projets dans les régions pauvres du Maroc, dans le but de combler le fossé entre les régions. M. Jazouli a déclaré que la loi était la

prochaine étape dans la poussée d'investissement du Maroc qui a produit des infrastructures de classe mondiale, y compris 2000 km d'autoroutes et de ports. Ces facteurs, combinés à un âge médian de 29 ans, font du Maroc une destination compétitive pour les IDE, a-t-il déclaré.

Le Maroc a également annoncé un fonds d'investissement d'une valeur de 46 MMDH dont une contribution gouvernementale de 17 milliard, le reste devant être financé par des partenaires privés et multilatéraux. S'exprimant lors d'une conférence organisée par le conseil pour le développement et la solidarité à Rabat, le responsable du fonds, Mohamed Benchaaboun, a déclaré que l'objectif était de stimuler les investissements privés rentables et que le fonds accorderait une attention particulière à la promotion des PME.

Dans son discours d'ouverture lors de l'événement, le gouverneur de la banque centrale, M. Jouahri, a rappelé le contexte difficile dans lequel le Maroc recherche davantage d'investissements, notamment après les tensions géopolitiques et leur impact sur les perturbations du marché et l'inflation qui ont conduit à des politiques monétaires plus strictes à travers le monde. Il a également relevé la nécessité de promouvoir les investissements privés en facilitant les démarches administratives, en luttant contre la corruption et en facilitant l'accès aux financements. Le Maroc vise à attirer des investissements d'une valeur de 550 milliards de dirhams et à créer 500 000 emplois d'ici 2026. Son modèle de développement vise à doubler le PIB par habitant d'ici 2035.

Allier secteur public et secteur privé

Pour Mehdi Tazi, vice-président de la CGEM, les recettes fiscales qui augmentent nécessitent la recherche de nouvelles techniques de

financement innovantes, à l'image de la titrisation de créances publiques, de la monétisation du foncier de l'État ou de la captation de l'épargne du privé qui représente souvent un levier difficile à percevoir. Néanmoins, la question d'un État régulateur ou opérateur revêt une dimension quasi-philosophique. L'investissement de l'État devrait se concentrer sur des secteurs vers lesquels le privé aurait du mal à aller ou travailler avec le public de manière conjointe et pense qu'en « *s'intéressant à l'eau ou à l'énergie, nous pourrions couper avec le green deal européen et améliorer de manière significative les rendements de l'État* ».

En évoquant les divergences d'exécution des investissements, Mehdi Tazi indique que sur 240 milliards de dirhams investis sur 5 ans, seulement 50 à 70 ont réellement été déployés. Pour 2023, 45 milliards de dirhams sont alloués au Fonds Mohammed VI pour la promotion des Œuvres sociales de l'Éducation-formation dans le cadre de la réforme des établissements publics, mais des questionnements demeurent quant aux capacités nécessaires pour piloter un tel investissement.

Le Livre Blanc publié par le CDS, retrace le déroulé des travaux du Symposium sur « l'Investissement : le Rôle de l'Etat Territorial » auquel ont massivement participé de grandes personnalités et décideurs du public et du privé pour débattre de grandes questions dont le dénominateur commun prioritaire est le développement social et économique du Maroc.

Déjà, la thématique du symposium de février est très inspirante et mobilisatrice d'énergies, faut-il reconnaître, puisée du discours royal prononcé à l'ouverture de la première session de la deuxième année législative de la 11e législature, le 14 octobre 2022 :

« Aujourd’hui, Nous misons sur l’investissement productif en tant que levier essentiel pour la relance de l’économie nationale et l’ancrage du Maroc dans les secteurs prometteurs » a souligné M. Mohamed Benamour dans son intervention inaugurale . Il a réaffirmé, une fois encore, la mobilisation déterminée du CDS pour relayer l’Appel Royal visant à opérer un bond qualitatif pour que l’investissement privé atteigne les deux tiers de l’investissement total à l’horizon 2035. (...) Nous devons, tous, gouvernement et entreprises, nous mobiliser pour œuvrer au maintien et au renforcement de la résilience et de la compétitivité de notre économie. Une résilience fortement appuyée par les orientations de Sa Majesté le Roi, qui a réitéré en octobre dernier devant le Parlement l’importance qu’il convient d’accorder, à côté de la question de l’eau, à la promotion de l’investissement, en l’érigeant comme une priorité nationale. Aujourd’hui, cet investissement a permis certes de financer des infrastructures de qualité dont nous sommes tous fiers : routes, autoroutes, ports, aéroports, gares, zones industrielles, zones logistiques, etc ». Et d’ajouter : « Mais notre ambition c’est aussi que l’investissement futur soit orienté davantage vers les secteurs productifs les plus créateurs d’emplois et de croissance. Pour plus d’efficacité et de performance, il faut bien sûr investir plus mais surtout investir mieux ».

Pour défricher les différents chantiers de réflexion, d’éminentes personnalités et experts se sont relayés pour répondre aux différents axes de débats rapportés dans le Livre Blanc du symposium, à savoir:

- Les impératifs pour un chemin de résilience et de compétitivité ?
- Quelle nouvelle vision stratégique en matière d’investissement et les différentes mesures et instruments mis en place pour son accompagnement ?

- Dans quelles mesures la nouvelle charte de l’investissement, qui a redéfini, entre autres, le système des incitations, peut-elle insuffler une nouvelle impulsion pour la croissance du secteur privé, en particulier les PME et les entreprises exportatrices ?

- Comment le Fonds Mohammed VI peut-il être un catalyseur des investissements privés vers les secteurs économiques les plus prometteurs ?

- Les récentes réformes législatives sont-elles suffisantes pour réduire les distorsions de concurrence et les entraves au développement du secteur privé ?

- Quel serait le rôle du secteur privé dans la stratégie de l’investissement, ou comment libérer les énergies et faire adhérer les opérateurs à cette nouvelle stratégie ?

Repères dont le contour a été magistralement détaillé dans la pertinence point-à-point par des intervenants de qualité et de poids décisionnel supérieur.

Le comptable public : renaître ou disparaître

Bernard Adans

Revue Française d'Administration Publique 2022/3 (N° 183)

Résumé

Le comptable public incarne depuis des décennies la quintessence de la comptabilité publique française. La LOLF et ses ambitions en matière de transparence financière aurait pu être l'occasion de revoir son rôle. Cette opportunité n'a pas été saisie. Depuis, l'érosion progressive des fondements de la comptabilité publique et la suppression de sa « clef de voute », la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, compromet le devenir de ce dernier. Si pour l'État et ses opérateurs, sa place apparaît assurée, il n'en va pas de même au niveau des collectivités territoriales. Il restera aussi à définir le champ de ses interventions : garant de la régularité ou bien simple caissier.

INTRODUCTION

Le droit public financier lié à l'exécution des recettes et des dépenses du secteur public, outre l'obligation du dépôt des fonds des entités publiques au Trésor, reposent sur deux principes fondamentaux : d'une part, le partage de la fonction budgétaire et comptable entre deux acteurs, l'ordonnateur et le comptable, d'autre part, la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier.

Le comptable public, de par son statut et la nature de ses interventions, incarne donc la quintessence de l'action publique financière. Depuis le milieu du XIXe siècle, il est « l'agent de droit public ayant la charge exclusive de manier les deniers publics et de tenir les comptes des entités publiques » (cf. article 13 du décret GBCP). Au-delà du caissier qui doit

« défendre la caisse » il est, aussi et surtout, le barrage ultime aux turpitudes des ordonnateurs structurellement tentés de « faire toujours mieux et toujours plus cher ». Ainsi, pour Gilbert Devaux, l'un des rares auteurs ayant tenté de conceptualiser la comptabilité publique, le comptable public est là pour faire en sorte que « si quelqu'un cesse d'appliquer la règle, la machine administrative ne fonctionne pas ». Toutes les dépenses et les recettes de l'administration sont donc soumises au comptable.

De plus, pour l'inciter à une vigilance de tous les instants, le comptable public est soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) pouvant l'amener à être « ruiné s'il ne dit pas (à l'ordonnateur) chaque fois qu'il faut le dire : Vous n'appliquez plus les règles du jeu. Nous n'exécutons plus vos ordres.» Cette responsabilité est là pour lui donner « la force morale » de répondre à un ordonnateur indélicat : « Quel que soit mon désir de vous satisfaire, je ne puis exécuter l'opération que vous proposez car le juge des comptes la connaîtrait et il me faudrait en rembourser le montant de mes propres deniers »

La particularité de son statut et l'immutabilité de l'organisation des tâches qui lui sont réservées font du comptable public français un être administratif à part et une exception européenne, qui résiste à toute tentative réformatrice.

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), en décidant d'aligner la comptabilité de l'État sur les principes de l'entreprise, a voulu élargir le champ de ses compétences mais la tradition a fini par

l'emporter sur le changement. Ainsi, dans le carcan d'une comptabilité publique incapable de se réformer sans perdre sa cohérence, l'espace réservé au comptable public se réduit inexorablement, suscitant par là-même des interrogations sur le devenir de cette spécificité française.

LE RENDEZ VOUS MANQUÉ DU COMPTABLE PUBLIC AVEC LA RÉVOLUTION OPERNICIENNE DE LA LOLF

Le changement de paradigme introduit par la LOLF

Au tournant des années 2000, la LOLF est venue transformer en profondeur la gestion publique avec comme objectif de rendre cette dernière plus performante et, aussi, plus transparente. Pour y parvenir, elle a introduit une budgétisation articulée autour de programmes pilotés par des gestionnaires aux pouvoirs élargis, dotés d'objectifs précis sur lesquels ils doivent régulièrement rendre compte. Mais au-delà de la question de la présentation et de l'autorisation budgétaire, et pour faciliter le contrôle du Parlement et des citoyens, l'État a dû faire évoluer sa comptabilité jugée « comme la plus frustrante de toutes celles appliquées par les administrations publiques française » et sortir de « l'ornière comptable dans laquelle il se trouvait depuis près de 40 ans. » La LOLF exige ainsi un alignement complet sur la comptabilité d'entreprise sous réserve « des spécificités de son action ». Fixé initialement à l'État, ce principe a été étendu, depuis à toutes les entités publiques par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) venu remplacer le Règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962.

La référence à la comptabilité d'entreprise constitue un véritable changement de paradigme dans la mesure où, auparavant, il était seulement demandé à l'administration de « s'inspirer du plan comptable général » dans l'élaboration de ses nomenclatures comptables (article 52 du décret de 1962). Désormais, il lui faut aller au-delà, en s'alignant sur les principes

et les règles de la comptabilité des entreprises. L'irruption de nouveaux principes comptables va ainsi remettre en question des pans entiers de la comptabilité publique.

Le déploiement d'une comptabilité générale fondée sur des droits constatés

La référence comptable à l'entreprise conduit tout d'abord à doter les entités publiques d'une comptabilité générale. C'est une nouveauté car, jusqu'alors, seules existaient la comptabilité du comptable public, appelée improprement comptabilité générale, et les comptabilités budgétaires (d'engagement et de crédits de paiement) produites par l'ordonnateur. Cette « nouvelle » comptabilité générale ne doit plus se contenter d'appliquer les instructions produites par le ministère des Finances, elle doit aussi, et surtout, respecter les principes généraux du plan comptable général en fournissant une information sincère, donnant une image fidèle de l'exécution du budget et de son impact sur le résultat de l'exercice et la situation patrimoniale. La comptabilité n'a plus pour fonction principale de permettre au juge des comptes d'apprécier l'effectivité des diligences effectuées par le comptable public, elle doit aussi apporter aux tiers (les citoyens, les assemblées délibérantes, les créanciers, etc.), comme aux gestionnaires publics, une information financière d'une qualité identique à celle que produisent les entreprises.

Le déploiement d'une comptabilité en droits constatés conduit aussi à introduire des méthodes de contrôle jusque-là étrangères au secteur public. Il en va ainsi de la certification des comptes qui consiste à demander à une autorité extérieure de donner son opinion sur la conformité des comptes annuels aux normes qui leur sont applicables. Plus novatrice encore est la généralisation du contrôle interne financier pour maîtriser l'ensemble des processus liés à l'exécution des budgets et à la production de l'information financière. Cette démarche, pertinente dans son principe, vient se heurter avec l'ancienne logique de contrôle qui exigeait l'examen exhaustif et a priori des titres de recette et de dépense ; dans le

premier cas, on considère que la qualité est atteinte via la maîtrise des procédures et des points-clefs de contrôle mis en place, dans le second, par le pointage exhaustif des opérations de recettes et de dépenses.

Le déplacement du centre de gravité comptable au profit de l'ordonnateur

Le fait générateur d'une opération, dans une comptabilité en droits constatés, étant lié à la naissance d'une dette ou d'une créance, le centre de gravité de la comptabilité générale se situe désormais au niveau du service fait et de la liquidation, c'est-à-dire dans le champ des compétences exclusives de l'ordonnateur.

Pour le comptable public, les choses ne sont pas aussi évidentes. Pour ce dernier, en effet, l'élément clef de l'enregistrement comptable se situe à l'issue de la phase dite de «visa», phase au cours de laquelle il est tenu d'exercer des contrôles obligatoires sur toutes les opérations de recettes et de dépenses que lui présente l'ordonnateur. Arrive ensuite, la «phase de prise en charge» qui conduit le comptable à ne faire apparaître dans ses comptes que les seules opérations qu'il a validées. C'est pourquoi la LOLF confirme au comptable public le monopole de la passation des écritures dans le système d'information.

Le problème qui se pose, avec l'introduction d'une comptabilité en droits constatés, réside justement dans le fait que l'essentiel des problématiques de qualité comptable se situent en amont de l'émission des titres et des mandats, donc en dehors de la sphère de compétence du comptable. Pour résumer la situation, on pourrait dire que ce qui est important, aujourd'hui, ce ne sont pas les titres et le mandat émis mais, au contraire, tous les titres et les mandats qui ne sont pas émis, ou qui sont émis avec retard (ou pour de mauvaises périodes).

Or, sur tous ces points, le comptable public n'a aucune compétence, d'où l'exclusion progressive de ce dernier au profit des ordonnateurs, voire de nouveaux acteurs issus du secteur privé, comme les commissaires aux comptes.

La marginalisation du comptable public s'observe ainsi dans les hôpitaux, où l'inter-

locuteur naturel du certificateur des comptes est la direction des finances. Elle se confirme et se précise dans le secteur local où la plupart des tâches autres que le contrôle formel des données, qui constituent la plus-value d'un comptable (analyse des comptes, conseils et expertises, etc.), n'ont aujourd'hui plus vocation à être exercées par le comptable public assignataire de la collectivité, mais par un « conseiller aux décideurs locaux » (CDL), agent relevant de la direction départementale des finances publiques. Les collectivités locales ont d'ailleurs parfaitement perçu la mise à l'écart du comptable public dans le domaine de la comptabilité patrimoniale, et nombreuses sont celles qui étoffent leurs services financiers de ressources comptables pour s'approprier cette matière.

Le statu quo imposé par le ministère des Finances

Lors de l'élaboration du texte qui allait devenir la LOLF, le législateur avait parfaitement conscience des changements induits par l'introduction d'une comptabilité patrimoniale. Didier Migaud, rapporteur de la proposition de loi organique à l'Assemblée nationale, indiquait que « dans une comptabilité en droits constatés, l'articulation des responsabilités entre ordonnateur et comptable nécessite d'être repensée (...) et le rôle des comptables publics d'être appelé à évoluer sensiblement, puisqu'ils seront amenés à évaluer les risques associés à certaines opérations, d'où découleront des charges calculées». Il précisait également que «l'extension des prérogatives des comptables publics au contrôle de la fidélité et de la sincérité des comptes, mais également l'attention qui devra être portée au fait que ces comptes reflètent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, contribue à confier aux comptables publics une mission générale d'appréciation des décisions en matière comptable. (...) Il s'agit donc d'une extension des compétences des comptables publics, dont il faudra évaluer précisément les conséquences sur le régime de leur responsabilité ».

Si, juridiquement, les compétences du comptable public ne relèvent pas de la loi, le Parlement a néanmoins jugé utile de poser les principes de son nouveau rôle. La LOLF a ainsi réservé un article entier aux comptables publics, l'article 31, qui dispose que « les comptables publics, chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État, veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30 (articles contenus dans le chapitre consacré à la comptabilité générale de l'État). Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures».

Le refus de l'administration des finances de saisir les opportunités de renouveau offertes par la LOLF

La publication de la LOLF rendait indispensable la refonte du Règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Un nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP) a donc été publié le 7 novembre 2012. Novateur sur certains aspects, notamment en réunissant dans un même texte les composantes budgétaires et comptables de la gestion publique, ce décret est resté fondamentalement conservateur concernant les comptables publics. Il ne concède que des avancées limitées à des mesures déjà introduites et nécessitant une couverture juridique comme le contrôle hiérarchisé de la dépense, les services facturiers (ou à compétences partagées) ou la dématérialisation des pièces comptables. Pour le reste, aucune des avancées suggérées par le Parlement n'a été reprise (révision du partage des tâches entre l'ordonnateur et le comptable, rôle renforcé du comptable dans la qualité des comptes, etc.). Pire, les rédacteurs du décret GBCP ont réinterprété de manière restrictive l'article 31 de la LOLF. Ils ont d'abord cantonné les interventions du comptable public à la seule « tenue de la comptabilité générale », excluant ainsi les comptabilités budgétaires et de gestion (article 18 GBCP) et les dispositions ad hoc qui lui auraient permis de veiller au respect de la qualité comptable ont été confiées à l'ordonnateur ou au

responsable de la fonction financière ministérielle (cf. alinéas 2 et 8 de l'article 69 du décret GBCP).

Le poids des règlements généraux sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 et du 29 décembre 1962 l'a emporté sur la volonté réformatrice du Parlement exprimée à la quasi-unanimité de ses membres. L'alignement sur la comptabilité d'entreprise et ses conséquences en termes de méthodes et d'organisation ont été intégrés à minima, sans rechercher la simplification et la cohérence. L'exemple emblématique est la façon dont le contrôle interne financier a été traité. Alors qu'il s'agit d'une innovation majeure, il n'apparaît que marginalement dans le décret GBCP (articles 69, 170 et 215).

Les raisons d'un antagonisme de pensée entre le législateur et l'administration

Plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre le peu d'enthousiasme manifesté par l'administration des finances à moderniser la fonction comptable. La première réside dans le désintérêt porté à cette matière. Aux yeux de beaucoup, elle apparaît comme la marque d'un temps dépassé, le symbole d'une lourdeur administrative ou l'essence même d'une administration tatillonne et désuète. Les rares personnes qui, aujourd'hui, dans la haute fonction publique, se penchent sur cette discipline, le font généralement pour en demander sa suppression et non sa réécriture.

Dans le même temps, la comptabilité publique se trouve prisonnière de ses principaux acteurs, les comptables publics et les juges des comptes pour qui toute évolution est perçue comme une menace et une remise en cause de leur statut et de leurs avantages. Elle est aussi une victime indirecte du désintérêt français pour la comptabilité, particulièrement de la part d'une administration des finances privilégiant les sujets « nobles » comme le budget et le contrôle par rapport à la tenue des comptes. Il en résulte une méconnaissance profonde de la matière comptable et de la façon dont les professionnels du chiffre ont su, en quelques années, moderniser leur

profession, gagner en performance et en efficacité. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les directions de Bercy éprouvent tant de difficultés à intégrer des innovations qu'elles ne maîtrisent pas réellement et qui viennent bousculer leurs pratiques administratives.

Il y a, enfin, un élément conjoncturel important à prendre en considération : celui du regroupement des directions générales de la comptabilité publique et des impôts. La création d'une direction unique, la direction générale des finances publiques, a, en effet, mobilisé, à partir des années 2007-2008, l'ensemble des cadres et focalisé l'essentiel de leur attention au détriment des transformations «métiers» très importantes, au moment crucial de la mise en œuvre opérationnelle de la LOLF et de son système d'information CHORUS. Ce n'était pas, non plus, le moment le mieux choisi pour engager une réforme de fond sur une matière qui aurait pu, socialement, compromettre la réussite de la fusion des deux entités.

L'obsolescence de la fonction comptable compromet le devenir du comptable public

L'érosion progressive des fondements de la comptabilité publique

Le système financier de la France a été pensé à une époque où l'intervention publique se cantonnait aux domaines régaliens, avec des volumes d'opérations relativement réduits, ce qui permettait aux ordonnateurs et aux comptables publics de suivre individuellement les dossiers qui leur étaient présentés. Au fil des ans, elle a su faire face aux besoins d'un État moderne. Elle a affiné ses méthodes, par exemple en introduisant la partie double afin d'améliorer le suivi des restes à payer et des restes à recouvrer. Elle a été en mesure de s'adapter à la montée en puissance de l'informatique, par exemple en généralisant la procédure de dépense sans engagement préalable pour la paye des fonctionnaires. Elle a même anticipé, bien avant la LOLF, la nécessité de renforcer la transparence

financière, notamment en matière d'endettement et d'immobilisations financières.

Mais il apparaît clairement que la capacité du système financier à se régénérer a atteint, aujourd'hui, ses limites car il se trouve confrontée à un dilemme quasi shakespearien : plus il se réforme, plus il perd ses spécificités ; inversement plus il résiste au changement, plus il se condamne à disparaître. Les quelques innovations introduites par le décret GBCP en témoignent.

La référence au modèle de l'entreprise remet en cause l'équilibre et la cohérence du système financier

Le «contrôle hiérarchisé de la dépense» (CHD) a été introduit à compter du 1er janvier 2004 sans base juridique. Il s'agit d'une initiative positive dans la mesure où elle conduit le comptable public à focaliser son attention sur les opérations à risque ou à fort enjeu financier ; elle l'amène à sortir de la routine des contrôles réalisés au fil de l'eau pour l'obliger à analyser et à quantifier ses observations. L'introduction du CHD constitue donc une avancée majeure qui renforce l'efficacité du comptable public. Elle n'en représente pas moins une atteinte grave à l'une des bases de l'organisation administrative selon laquelle le comptable contrôle de manière systématique et a priori tous les actes de l'ordonnateur avant de les exécuter.

Il en va de même pour un autre de ses piliers, celui de la séparation et de la répartition des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable, qui est remis en cause par la généralisation des services facturiers et des centres de services partagés dans les administrations publiques. Comme pour le CHD, la démarche s'imposait car elle permet d'optimiser les capacités des systèmes d'information, en supprimant les redondances entre les services ordonnateurs et les services comptables, mais elle montre bien la péremption du modèle actuel.

Ces deux exemples, parmi d'autres, montrent l'impasse dans laquelle se trouve l'organisation des administrations financières face à toute une série de pratiques qui lui sont étrangères et qui remettent en cause sa logique et sa

cohérence initiales. Il est, en revanche, un domaine où la spécificité publique résiste face au droit commun : celui de la responsabilité financière.

La suppression de la RPP ou le chant du cygne de la comptabilité publique

Seul parmi les autres catégories de fonctionnaires, le comptable public était « personnellement et pécuniairement responsable des actes et des contrôles qui lui incombent » (article 17 GBCP). Concrètement, cela signifiait que la responsabilité d'un comptable public était engagée dès lors qu'une dépense avait été irrégulièrement payée, qu'une recette n'avait pas été recouvrée ou qu'un déficit avait été constaté dans la caisse. En pareil cas, le comptable public était tenu de régulariser, éventuellement sur « ses deniers personnels », le préjudice financier qu'il avait fait subir à l'entité publique. Qualifiée, en 2005, par Philippe Seguin 8, alors Premier président de la Cour des comptes, « de complexe et, parfois, injuste (...) byzantine, difficilement déchiffrable et par surcroît peu efficace », la RPP a été partiellement réformée en 2011 9, ce qui l'a rendue encore plus incompréhensible. Elle va être supprimée au 1er janvier 2023 et remplacée 10, à compter de cette date, par « un régime de responsabilité des gestionnaires commun aux ordonnateurs et aux comptables dans lequel seront poursuivies les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle des juridictions financières, constitutives d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif ». La sanction encourue ne sera plus, comme avec la RPP, le remboursement du préjudice causé mais la condamnation à des peines d'amendes plafonnées à six mois de rémunération, prononcées en première instance par une nouvelle chambre de la Cour des comptes, la chambre du Contentieux, et pouvant être contestées devant une Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes ; la possibilité d'un recours en cassation devant le Conseil d'État demeure inchangée.

Cette réforme maintient donc un régime de responsabilité propre aux gestionnaires et comptables publics, tout en continuant à exclure les élus de toute responsabilité, hormis devant leurs électeurs. Si, effectivement, il appartient aux citoyens de se prononcer sur la gestion de leurs élus, il apparaît, en revanche, beaucoup plus contestable que ces derniers échappent à toute sanction en cas d'atteinte manifeste à la transparence des comptes publics. Au moment où la gestion publique s'aligne sur les règles comptables de l'entreprise, la différence de traitement entre un élu « non responsable » et un dirigeant d'entreprise passible de poursuites pénales et fiscales en cas de présentation de faux bilans ou de faux en écritures devient difficilement justifiable et compréhensible. Un maire chef d'entreprise pourra ainsi encourir des poursuites pénales s'il commet de graves turpitudes comptables dans le cadre de ses activités privées et ne sera pas inquiété s'il se comporte de la même façon vis-à-vis d'écritures publiques.

La comptabilité publique à la croisée des chemins : disparaître ou se réinventer

Au XIXe siècle, dans une démocratie parlementaire naissante, les règles de la comptabilité publiques visaient à préserver le pouvoir des citoyens et de leurs représentants dans le consentement à l'impôt et l'utilisation de l'argent public. Le monopole financier réservé à l'ordonnateur et au comptable public, la séparation de leurs fonctions et la mise en place de contrôles systématiques et réciproques correspondaient parfaitement aux besoins de l'époque.

Aujourd'hui, les attentes ont changé. Le respect de l'autorisation budgétaire demeure un impératif mais d'autres priorités sont apparues, notamment les demandes citoyennes d'une dépense publique plus efficace et d'une transparence accrue sur l'utilisation de l'argent public. Pour y répondre, les solutions actuellement préconisées sont à l'opposé de celles qui avaient présidé à l'élaboration des règlements généraux sur la comptabilité publique, censées faire barrage à la « tentation des ordonnateurs de dépenser

toujours plus ». Outre la généralisation d'une comptabilité d'entreprise, le mot d'ordre, désormais, est la responsabilisation des gestionnaires et la suppression des carcans administratifs susceptibles d'entraver leur action.

Dans ce contexte, le droit de la comptabilité publique doit-il continuer à être décliné dans des règlements généraux comportant plusieurs centaines d'articles ou ne devrait-il pas, plutôt, se contenter de définir les principales règles financières, dérogatoires du droit commun, applicables aux entités publiques en raison de la spécificité de leurs activités et de leurs modes de financement ?

L'opportunité de maintenir, ou non, un cadre unique d'organisation financière à toutes les entités publiques

Les règlements généraux de 1862 et de 1962, comme le décret GBCP, fixent, sans marges de manœuvre possibles et dans les moindres détails, la façon dont chaque entité publique, quelle que soient sa nature et sa taille, doit organiser sa fonction financière. Cette approche, caractéristique de la défiance récurrente à l'égard des gestionnaires publics, devient de moins en moins conciliable avec les objectifs de transformation de la vie publique affichés par les gouvernements successifs depuis plus de vingt ans. La volonté, réaffirmée en février 2021 par le Premier ministre, de « donner plus de marges de manœuvre »¹¹ aux entités publiques devrait conduire à desserrer l'étau réglementaire pesant sur la structuration de leurs services financiers. Une telle mesure serait particulièrement opportune pour différentes raisons.

La première est liée à l'automatisation de la fonction financière et à son extrême dépendance aux systèmes d'information utilisés. Le plus souvent, ces derniers ont été conçus, nativement, pour répondre aux besoins des entreprises. La levée de certaines spécificités publiques, aujourd'hui obsolètes, permettrait de réduire significativement les surcoûts informatiques appliqués aux entités publiques, non seulement au moment du paramétrage des logiciels, mais aussi à l'occasion de chaque montée de version. Par

ailleurs, s'il apparaît légitime que l'État définisse son organisation financière et celle de ses établissements publics, qu'il le fasse pour des entités bénéficiant de la liberté d'administration, comme les collectivités locales ou les universités, est beaucoup plus contestable. Enfin, dans la mesure où le modèle de référence est, désormais, celui des entreprises, les entités publiques devraient, comme ces dernières, être tenues uniquement à une obligation de résultat : celle de produire une information régulière, sincère et fidèle sur l'exécution de leurs budgets et l'évolution de leur situation financière (budgétaire et patrimoniale), libre à elles de retenir l'organisation optimale pour y parvenir.

La nécessité de maintenir des dispositifs de contrôle spécifiques au secteur public

Les domaines du contrôle et de l'encadrement financiers des entités publiques, en revanche, nécessiteront toujours la fixation de règles spécifiques par rapport au secteur privé. À cela, deux raisons principales. La première est la conséquence de l'exercice de missions de service public, financées majoritairement par des prélèvements obligatoires. La seconde tient au fait que nombre des leviers de contrôle existant dans une entité privée ne se retrouvent pas dans un environnement public. Ainsi, dans les entreprises, la performance financière peut être appréhendée en temps réel via l'exploitation du compte de résultat ; pour leur part, les actionnaires ont un intérêt direct à surveiller l'évolution et la valorisation de leurs mises de fonds. Il en va de même des tiers, qu'il s'agisse des marchés financiers, des banques ou des administrations sociales ou fiscales. Tous ces éléments de supervision, très présents et particulièrement efficaces dans les entreprises, ne sont pas transposables dans les entités publiques. Il serait donc paradoxal, s'agissant d'argent public, que ces dernières soient soumises à un régime de contrôle moins exigeant que celui appliqué à leurs homologues privées. Tel devrait être le sujet majeur de préoccupation de la comptabilité publique, en parallèle avec celui du devenir du comptable public.

La disparition des tâches historiques du comptable public

Historiquement, le métier de comptable public s'articulait autour de trois grandes fonctions : contrôler, garder la caisse et comptabiliser. Ces dernières années, le triptyque s'est délité.

L'automatisation des processus de contrôle conduit à transférer à des plates-formes de gestion mutualisée les travaux que le comptable effectuait manuellement sur les titres et les mandats. Parallèlement, le monopole du comptable dans le maniement des deniers publics disparaît progressivement avec la généralisation des moyens de paiement dématérialisés ; d'ailleurs, le traitement des encaissements en numéraire a été transféré, en 2019, aux buralistes. Reste, juridiquement, la fonction de « caissier », tâche consistant à « libérer définitivement l'entité publique de sa dette », mais elle est entièrement dépendante de la qualité du « fichier des tiers » que lui transmet l'ordonnateur.

La réduction des activités historiques du comptable, voire leur disparition, aurait pu être compensée par les nouvelles attentes en matière de transparence financière et de tenue des comptes, mais la porte ouverte par la LOLF ayant été refermée par le décret GBCP, le devenir du comptable public reste donc incertain.

Le comptable public, notamment dans le secteur local, ne correspond plus, aujourd'hui, au portrait qui a été le sien depuis des générations. La suppression de la RPP, qui marque la fin d'un cycle long de deux siècles, en constitue l'ultime démonstration. Cela étant, l'inertie administrative continuera, pendant un certain temps encore, à donner l'illusion que rien n'a changé, notamment pour les travaux relatifs à l'exécution des budgets.

En revanche, la question de l'exercice de la véritable fonction « comptable » au sein d'une entité publique, c'est-à-dire l'ensemble des tâches concourant à la production d'une information financière conforme aux principes et aux normes établis, va être, en effet, beaucoup plus difficile à éluder car le niveau d'ambition porté en ce domaine a été placé très haut par la LOLF et le décret GBCP. En

témoigne l'article 57 du décret traitant de la qualité des comptes publics et dont le contenu traduit un niveau d'exigence particulièrement élevé.

Article 57 GBCP : « La qualité des comptes des personnes morales (...) est assurée par le respect des principes comptables, (...) :

- 1- Les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ;
- 2- Ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;
- 3- Ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
- 4- Ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
- 5- Ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;
- 6- Ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière. »

Le devenir du comptable public

L'avenir du comptable public doit être abordé de manière différente selon qu'il s'agit de l'État ou des collectivités locales.

- **Pour l'État** (et implicitement, pour ses établissements publics), **le maintien du comptable public est inscrit dans l'article 31 de la LOLF**

Le décret GBCP précise à ce sujet que la fonction comptable appartient aux comptables ministériels et au comptable centralisateur des comptes de l'État (cf. article 79) ; pour les établissements publics, elle revient aux agents comptables (article 188). Mais de quels moyens, ces comptables publics disposent-ils pour assurer leurs missions ?

Le décret GBCP 12 précise seulement que le comptable apprécie la qualité du contrôle interne au travers des contrôles sur pièces qu'il

effectue sur les titres et les mandats. Cette solution, qui reste fondée sur une vision surannée de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable, et une profonde méconnaissance de la comptabilité, n'est pas à la hauteur des enjeux de qualité comptable fixés à son article 57. L'essentiel des problématiques de qualité comptable se situant en amont de l'émission des pièces comptables par l'ordonnateur, le décret ne permet pas au comptable, « personne responsable des comptes », de garantir l'exhaustivité et la sincérité des états financiers qu'il soumet à la signature de l'ordonnateur. Il lui est ainsi impossible de s'assurer de l'enregistrement exhaustif des droits et des obligations nés au cours de l'exercice. Or, il s'agit là d'un point particulièrement sensible dans le secteur public. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les polémiques récurrentes portant sur les émissions tardives (voire, les non-émissions) de titres ou de mandats, ou sur les « factures dans les tiroirs ». Il reste donc à donner aux comptables de l'État et de ses établissements publics les outils nécessaires pour leur permettre d'exercer pleinement les fonctions de « directeur des comptes » des structures auprès desquelles ils sont placés. Dans le cas contraire, il faut alors confier ces fonctions à l'ordonnateur.

- Pour les collectivités locales, la question de la fonction comptable reste à traiter.

Elle est rarement abordée pour des raisons sociales dans la mesure où il s'agit d'un sujet très sensible pour les agents de la DGFIP. Il y a aussi des raisons de compréhension et de vocabulaire. Le plus souvent, au sein de cette dernière, la tenue des comptes dans le secteur local n'est abordée qu'à travers les tâches de saisie des opérations de recette et de dépense que les receveurs locaux effectuent dans Hélios 13, c'est-à-dire sous l'angle du « teneur de livre » (book keeping), plutôt que du « comptable » d'une entité (practising accountant).

La question de la tenue des comptes locaux ouvre, surtout, le débat sur une anomalie vieille de 40 ans 14 : celle de l'intervention d'un agent de l'État dans les finances d'entités relevant du principe de la libre administration. Ne serait-il pas temps de transférer la

responsabilité de la tenue de la comptabilité générale des collectivités locales, du comptable public vers l'ordonnateur ? Toutes les conditions semblent être remplies.

La généralisation du référentiel M. 57 va permettre aux collectivités locales de disposer d'une comptabilité générale propre (et non plus de la comptabilité générale du comptable public) retraçant la composition et l'évolution de leur patrimoine. Dans ces conditions, le parallèle avec la comptabilité budgétaire s'impose. Les élus sont déjà responsables du suivi de la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Il doit en être de même avec la tenue de la comptabilité générale dès lors qu'elle est organisée dans une logique en droits constatés. Cette approche conduit, en effet, à confier à l'ordonnateur la maîtrise de tous les points-clés de la qualité comptable. La mise en place du contrôle interne, la certification du service fait, le traitement des factures, la liquidation des dettes et des créances, le recensement et la conservation des actifs, la valorisation d'un certain nombre d'éléments de passif (notamment la valorisation des provisions), etc., relèvent de sa compétence exclusive.

Par ailleurs, le transfert aux élus locaux de la responsabilité de la tenue de la comptabilité générale de leur collectivité s'inscrirait parfaitement dans le nouveau paysage qui est en train de se construire avec, d'un côté, l'expérimentation de la certification des comptes par des commissaires aux comptes et, de l'autre, la réforme du réseau territorial de la DGFIP.

Cette réforme conduit à réduire le nombre des comptables et, parallèlement, à créer, dans chaque direction départementale des finances publiques, des postes de conseillers aux décideurs locaux (CDL), solution qui permet de déconnecter le rôle traditionnel de conseil de l'État aux collectivités locales, de la présence du comptable public. On reviendrait ainsi à renouer avec une pratique ancienne, supprimée par le Gouvernement de Vichy au tournant des années 1940, où le comptable des communes de plus de 10 000 habitants n'était pas un comptable direct du Trésor.

La période actuelle marque la fin d'un cycle qui aura duré près de deux siècles. La transparence financière, qui aurait dû être pour la comptabilité publique une source de renouveau, accélère, au contraire, son obsolescence et démontre son incapacité à se réformer.

La référence à l'entreprise a permis, en quelques années, aux entités publiques d'améliorer la qualité de leur information financière mais elle commence à montrer ses limites tant les différences sont importantes entre le secteur privé et le secteur public, notamment en matière de contrôle et d'encadrement financiers.

Dans une entreprise de capitaux, les actionnaires font pression sur les dirigeants pour que l'activité se développe et gagne des parts de marché, mais ils sont tout aussi vigilants quant à l'évolution des fonds investis et la rentabilité qu'ils dégagent. Dans une entité publique, seule la mise en œuvre des politiques sectorielles (culture, santé, éducation, sécurité, etc.) mobilise réellement l'attention des acteurs publics, de l'assemblée délibérante et des tutelles.

De «*l'intendance suivra*» à l'accusation d'avoir une «*vision purement comptable*», les phrases toutes faites de cette nature témoignent du peu d'intérêt porté à l'efficacité et à l'efficience de la gestion financière publique.

La transformation de la RPP du comptable public en une responsabilité financière étendue à tous les gestionnaires d'entité publique sera-t-elle suffisante pour amener ces derniers à respecter « les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens » et à ne pas commettre de fautes graves susceptibles de causer « un préjudice financier significatif » ?

Quant au comptable public, il serait opportun que son devenir soit abordé autrement qu'en termes de réduction d'effectifs, même s'il est normal que l'État cherche à rationaliser et à rendre plus efficace la fonction financière publique.

La voie a été ouverte par la LOLF. Allons jusqu'au bout de la logique de son article 31 en donnant au comptable public les outils juridiques nécessaires pour lui permettre de veiller au respect de la réglementation

financière et de s'assurer de la qualité des procédures mises en place par les ordonnateurs dans l'exécution de leurs budgets et la production de leurs comptes.

Les limites de la comptabilité générale dans la sphère publique

Sébastien Kott, Jean-Paul Milot

REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2022/3 -N° 183

Résumé

La comptabilité générale est déployée dans la sphère publique depuis assez longtemps pour qu'on puisse en saisir deux types de limites. Le premier type est lié au périmètre des entités dont on propose les comptes. Il est parfois difficile à appréhender tant l'État est avant tout un concept politique avant d'être décliné en personnes morales de droit public. Un second type de limites est lié au contexte industriel et marchand dans lequel fut assise la comptabilité générale, qui s'avère assez éloigné des prestations de service non marchandes majoritaires dans le secteur public. Si les comptes publics sont tenus et bien tenus, il ne faut pas en attendre les mêmes services de la comptabilité générale que dans l'entreprise.

La comptabilité générale est maintenant déployée dans la sphère publique depuis quelques dizaines d'années. Il s'agit d'un système d'organisation de l'information financière reposant sur un ensemble de données saisies ou enregistrées en droits constatés et traitées selon les principes de la comptabilité d'entreprise afin de proposer des états financiers de synthèses ou de servir de support à une comptabilité analytique. En théorie, la démarche ne pose plus de difficultés majeures, les comptes de l'État, des collectivités territoriales et ceux des différents opérateurs sont d'ailleurs produits voire certifiés.

Pourtant, du point de vue du normalisateur comptable (Milot, 2021), c'est-à-dire de l'établissement des règles et principes guidant l'élaboration des comptes, le déploiement de la comptabilité générale s'est heurté à de nombreuses difficultés. Si ces écueils n'ont pas empêché la production des comptes, leur contournement laisse des questions en suspens qui constituent autant de limites au déploiement de la comptabilité générale au sein de la sphère publique.

Concrètement, ces limites n'empêchent ni la

tenue, ni la présentation ou l'utilisation des comptes publics, elles questionnent cependant leur effectivité. Le terme limite est ici employé dans deux sens légèrement distincts. Dans certains cas, la comptabilité générale ne parvient pas à saisir un objet dont les frontières, le périmètre, les limites ne se laissent pas aisément définir. Par ailleurs, cette même comptabilité générale semble incapable de transcrire certains événements. Elle fait ainsi parfois preuve de carences ou d'insuffisances : elle est limitée. Or, la comptabilité générale repose sur deux piliers : caractériser l'entité dont elle fait les comptes ainsi que les événements qui doivent être retranscrits dans ces comptes. La satisfaction de ces deux prérequis permet de proposer une méthode comptable adaptée à la représentation financière de l'entité. Au regard des limites évoquées, le déploiement de la comptabilité générale permet-il de rendre compte de la situation financière du secteur public ?

Dans un premier temps, on observera les difficultés auxquelles la comptabilité générale est confrontée pour cerner le périmètre des entités publiques dont elle doit faire les

comptes. De qui fait-on les comptes ? Mais il s'agira surtout d'interroger l'essence de l'entité et non simplement sa matérialisation juridique : de quoi fait-on les comptes ?

Dans un second temps, on observera les carences liées à la transposition, à la sphère publique, d'une méthode comptable pensée pour l'entreprise. On interrogera alors la pertinence du déploiement d'une comptabilité générale dont les développements récents s'adressent aux entreprises marchandes pour restituer une information financière sur des entités majoritairement non marchandes du secteur public.

DE QUOI FAIT-ON LES COMPTES ?

La comptabilité propose une représentation financière d'une entité comptable, c'est-à-dire de quelque chose (une entité) qui rend des comptes (implicitement à des tiers). Mais de quelle entité fait-on les comptes quand on évoque les comptes des entités publiques ? La question peut sembler triviale, mais pour témoigner de sa pertinence il n'est qu'à évoquer les travaux de l'Union européenne qui ont abouti à l'émergence du concept d'administrations publiques (Mongouachon, 2019). Si l'Union européenne a dû établir ce nouveau concept pour appréhender le périmètre des comptes publics (et y intégrer les comptes des administrations de sécurité sociale), c'est bien qu'il existe un sujet plus profond : comment appréhender l'État du point de vue de la comptabilité ?

Si la notion de personnalité morale permet de distinguer juridiquement les entités soumises à l'obligation comptable, elle ne répond pas complètement à la question de l'étendue ou de la limite de l'information financière produite par ces entités. À partir du moment où l'État est susceptible d'être appelé en garantie quand une collectivité territoriale ne parvient pas à honorer ses dettes, le périmètre comptable de l'État doit-il rester limité à son périmètre juridique ? (Conan et Mazzocchi, 2014).

La question de la délimitation de l'État anime les sciences sociales. La philosophie politique,

la sociologie des organisations, la science administrative et bien d'autres disciplines proposent des solutions opérationnelles. La comptabilité peut utiliser ces prismes alors qu'elle est confrontée à la notion de souveraineté (A) et à la pluralité des institutions qui composent l'État (B). Sans trancher clairement la question, la comptabilité semble privilégier une approche fonctionnelle des entités publiques reposant sur une analyse de l'administration agissante (C).

Comment aborder la souveraineté en comptabilité ?

Il semble difficile de proposer une restitution de nature financière d'un État sans envisager les questions que soulève sa souveraineté. Cette dernière n'est pas seulement constitutive de l'État, elle est aussi institutive de l'État. Au regard de cette place centrale, il devient important d'en rendre compte. Mais comment aborder la notion de souveraineté en comptabilité ? C'est un premier péril auquel est confrontée la comptabilité générale, incapable de transcrire financièrement une volonté transcendante, non formalisée. Cette approche théorique permet de poser des questions très intéressantes, qui pourraient avoir un impact comptable important. Mais, impossible à saisir comptablement, la souveraineté ne peut être inscrite ni à l'actif ni au passif de l'État.

Il paraît alors plus pertinent de s'orienter vers la matérialisation de cette souveraineté, que l'on peut aussi qualifier de marques de la souveraineté. La question se décale légèrement : comment déterminer les droits et obligations de l'État découlant de l'expression de sa souveraineté ? Qu'est-ce que l'on devrait (ou même pourrait) inscrire au passif et à l'actif du Souverain ? Déterminer ses droits et obligations implique de les recenser s'ils sont exprimés, ou de lui demander de le faire si ce n'est pas le cas. Dit autrement, à quoi le Pouvoir s'engage-t-il concrètement ? Cette question pourrait inciter à ne pas pousser plus loin le raisonnement. En effet, le pouvoir souverain

n'est engagé à rien d'autre que ce à quoi il consent ! Cette analyse, largement admise depuis qu'elle fut exposée dès 1576 par Bodin dans Les Six Livres de la République, repose comme l'explique Arnaud Le Pillouer, sur le fait que « le souverain est celui qui peut produire les normes générales et inconditionnées auxquelles toutes les autres devront se conformer. Il n'est conditionné par rien, ni par les autres, ni par lui-même - car le souverain se caractérise précisément par le fait qu'il ne saurait être obligé par rien, y compris par ses propres promesses » (Le Pillouer, 2017, p. 288).

On pourrait néanmoins envisager, dans une perspective positiviste, de lire ces obligations dans les normes juridiques supérieures à l'image de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (Lochak, 2018) ou du préambule de la Constitution de 1946 (Connac et alii, 2001) dans la mesure où ces deux textes sont maintenant intégrés dans le bloc de constitutionnalité. Cela nous amènerait à inscrire au passif du bilan des entités publiques certaines obligations découlant des droits et libertés fondamentaux comme la sûreté, la liberté ou même l'égalité. On pourrait envisager de les évaluer à travers une obligation de continuité ou d'efficacité des services publics chargés de porter ces libertés :

La police, la justice, la défense. Cela nous amènerait aussi à considérer toute une série de droits dits « subjectifs » tel le droit au logement, le droit au travail ou le droit à l'éducation. On pourrait également, dans une perspective plus réaliste, confronter ces droits subjectifs à ceux qui sont effectivement mis en œuvre et en inférer, par exemple, que le peuple français est très attaché au système de retraite existant. Dès lors, il faudrait inscrire les droits à pension des fonctionnaires au passif de l'État et envisager de comptabiliser les autres droits à la retraite (voire au bilan de l'État).

La souveraineté intègre aussi la fiscal policy, la capacité à fixer les règles ayant des conséquences financières. Cela pourrait conduire à inscrire, dans les comptes de l'État, les conséquences de ces/ses promesses. C'est

par exemple le cas de la dette environnementale que le Gouvernement canadien tente d'inscrire dans ses comptes (ministère des Finances du Canada, 2003).

Ces différentes questions ne trouvent pas de réponses suffisamment consensuelles au sein du monde de la normalisation comptable pour pouvoir être figées et donner lieu à un traitement en comptabilité.

Comment aborder la complexité de l'État en comptabilité ?

Dans une perspective institutionnelle, il convient de distinguer le souverain des lieux et institutions qu'il a créés pour exercer cette souveraineté. Quel que soit le type de souveraineté, (populaire, nationale), son exercice se subdivise entre différentes institutions car le pouvoir ne peut plus être centralisé à l'extrême dans nos sociétés complexes. Concrètement, la souveraineté est bien exercée par les différents pouvoirs publics que sont le Gouvernement, le Parlement, les juridictions, les organisations internationales, les collectivités territoriales, etc., au nom du peuple souverain (ou de la Nation souveraine). Ce découpage illustre le partage des compétences en matière de politiques publiques et donc de prise de décision. L'émiettement de la décision politique entre différentes institutions est caractéristique de notre difficulté à appréhender l'État, ou plus exactement à distinguer les différentes modalités d'existence de l'État dans nos sociétés. Il existe ainsi en tant que Pouvoir et de manière très abstraite dans nos consciences, et il existe aussi en tant qu'institutions responsables de la mise en œuvre des prérogatives liées à l'exercice de ce pouvoir.

L'exercice effectif de la souveraineté, ici découpé entre les différents pouvoirs publics, représente un obstacle à l'établissement de comptes clairs. Car ce découpage ou partage des pouvoirs est un obstacle à l'imputabilité des politiques publiques (FASAB, 2022, p. 15). On conçoit assez aisément qu'on ne peut pas faire les comptes du Gouvernement d'une part et les comptes du Parlement d'autre part. La séparation des pouvoirs, conçue comme

une façon d'organiser la souveraineté, percutée la notion d'entité comptable.

En prolongeant ce raisonnement, on peut aussi remettre en question la partition comptable d'autres entités, pourtant communément acceptée. La question de l'inscription à l'actif du pouvoir de lever l'impôt en donne une bonne illustration. Le droit de lever l'impôt est sans contestation possible une prérogative du Parlement national. Ce principe, posé à l'article 14 de la Déclaration de 1789, est repris à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Mais on sait bien que le régime des impositions de toutes natures fait intervenir d'autres acteurs que le Parlement. Au niveau de l'État, ce sont les administrations qui lèvent l'impôt et en utilisent le produit. Or, comme le relève Audrey Rosa, « le droit de lever l'impôt est souvent présenté comme l'actif le plus important reconnu à l'État, mais cette reconnaissance est immédiatement amoindrie par l'impossibilité de la comptabiliser » (Rosa, 2017, p. 275). Les raisons en sont nombreuses, et il faut évidemment citer le problème du renouvellement annuel du consentement de l'impôt par le Parlement, en loi de finances. Formellement, faute d'adoption de l'article 1^{er} de la loi de finances de l'année, dont la forme varie très peu d'une année à l'autre mais qui renouvelle explicitement l'autorisation de lever l'impôt, l'administration ne pourrait encaisser la TVA au mois de janvier... Mais on peut en évoquer d'autres, ainsi les collectivités territoriales bénéficient du produit d'une partie non négligeable de la fiscalité. Les établissements publics ou entreprises publiques peuvent aussi percevoir une partie de cette fiscalité sur habilitation expresse du Parlement. Dès lors, où faut-il inscrire le droit de lever l'impôt ? Dans les comptes du Parlement ? Dans ceux de l'État ? Dans ceux de chaque collectivité territoriale qui en perçoit une partie ? D'un point de vue comptable, il est impossible d'inscrire dans les comptes des collectivités territoriales ou des établissements publics un actif qui est contrôlé par le Parlement national. Inversement, on comprend la difficulté à inscrire à l'actif de l'État central un actif qu'il contrôle effectivement d'un point de

vue juridique mais dont le contrôle ne s'exerce pas à son profit. Dans ce cas précis, on pourrait envisager de dépasser ou de contourner la limite en recourant à des comptes consolidés de l'État et des collectivités locales, c'est-à-dire de créer une entité comptable sans fondement juridique. Une autre illustration vient de la sécurité sociale. Organiquement, elle est constituée d'un ensemble de caisses qui ne sont que des opérateurs de régimes dépourvus de la personnalité juridique. Leur financement est organisé par la loi, qui reste de la compétence du Parlement. On pourrait donc envisager de consolider, ici aussi, les comptes de l'État et ceux de la sécurité sociale. Mais, dans un cas comme dans l'autre, cela ne permet pas de dépasser la limite inhérente à la différence entre le périmètre d'une politique publique et les entités qui la portent.

Les comptes des administrations agissantes

Les difficultés liées à l'appréhension de la notion d'entité comptable ne sont pas propres à la sphère publique. La question s'est aussi posée chez les comptables des entreprises. Marc Amblard a consacré sa thèse de sciences de gestion au concept d'entité comptable (Amblard, 1999). Il y évoque la construction du concept d'entité et surtout les différentes perspectives de cette construction.

On a ainsi distingué deux théories de l'entité comptable : la théorie du propriétaire et la théorie de l'entité. Selon la théorie du propriétaire, l'entité agit comme représentant du propriétaire et sa comptabilité est pensée autour de cette relation. Selon la théorie de l'entité (ou de l'entreprise distincte) on doit séparer l'entité de ses propriétaires. « L'actif de l'entreprise ne représente plus les avoirs des propriétaires mais l'ensemble des biens et autres droits dont l'entreprise a la disposition. Le passif constitue quant à lui un portefeuille d'engagements dans lequel le capital représentera une dette envers les apporteurs de capitaux » (Amblard, 1999, p. 24). Cette distinction peut trouver une illustration au sein du code de commerce 4 dont l'ancien article 8 laisse ouverte la possibilité de

distinguer le patrimoine de l'entreprise de celui du commerçant.

En appliquant le même raisonnement, on peut estimer qu'il convient de dissocier les comptes du Souverain (le propriétaire) et les comptes de l'administration publique (l'entité). Selon le modèle wébérien, «[s]upposée mettre en œuvre une politique qu'elle ne décide pas, cette administration d'État est à la fois séparée du politique tout en lui étant étroitement subordonnée, elle est aussi soumise au principe hiérarchique et à un principe d'imputabilité. (...) Mais elle n'est en rien autonome et c'est d'ailleurs pour conjurer tout risque d'autonomisation qu'elle ne tire sa légitimité que de ce qu'elle prolonge la volonté politique mais ne l'exprime pas. » (Brunet, 2017, p. 302). Dans cette perspective, on peut envisager de produire les comptes de l'administration agissante et non de l'État décidant : on propose les comptes de l'action publique et non de la décision politique. Cette approche permet de résoudre (en fait de contourner) le dilemme de l'imputation. En présumant que ce qui est pris en charge par une entité lui est imputable, on substitue une imputabilité effective à une imputabilité politique. On distingue au sein de la notion de souveraineté, non pas dans une perspective théorique mais dans une perspective empirique, pouvoirs publics et administrations publiques. C'est la perspective retenue implicitement en France où on considère que, pour exercer ses missions, le souverain a créé des entités juridiques, et ce sont les comptes de ces entités que l'on fait. Mais pas parce qu'elles disposent de la personnalité juridique, on fait les comptes de ces entités parce qu'elles prennent en charge des missions de service public, parce qu'elles mettent en œuvre l'action publique : elles sont l'intervention publique.

LES CARENCES DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE

Construite pour l'entreprise, la comptabilité générale n'est pas conçue comme une comptabilité de prévision : par essence, elle constate des droits et des obligations avérés. Or, dans le secteur public non marchand, et

toujours par essence, on autorise des recettes et des dépenses à venir. Dès lors, il est tentant de penser que le déploiement de la comptabilité de l'entreprise dans la sphère publique n'offre qu'un intérêt limité. Pourtant, les développements récents de la comptabilité publique montrent une tendance lourde au déploiement des droits constatés dans une logique de budgétisation (A).

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que la méthode comptable utilisée dans l'entreprise n'est pas forcément bien adaptée à l'ensemble de la sphère publique. Elle n'est d'ailleurs pas forcément adaptée à l'ensemble de la sphère marchande. On observe ainsi des carences de la comptabilité générale hors des sociétés de capitaux et a fortiori dans le secteur public non-marchand (B).

Les difficultés au déploiement d'une prévision en droits constatés dans le secteur public

Il existe une différence fondamentale entre le secteur marchand et le secteur public non marchand du point de vue de la gestion financière. Le premier dépense pour générer des recettes, le second prélève des recettes pour couvrir ses dépenses. La présentation de l'information financière témoigne de cette divergence. Les activités marchandes (qu'elles soient commerciales ou industrielles), centrées sur la notion de restitution de l'activité et de la couverture des coûts par des produits, ont développé une information financière enrichie : les droits constatés. Il s'agit bien de savoir comment on arrive au résultat financier. Les administrations financières, focalisées sur la notion d'autorisation, ont privilégié une information financière simple : l'autorisation de décaisser. Il s'agit de déterminer clairement ce qui est autorisé. On pourrait donc considérer que le système des droits constatés est tout simplement inadapté aux attentes des personnes publiques, surtout quand elles sont dirigées par un exécutif élu et que la dépense y est financée par des prélèvements obligatoires. Or, on observe au contraire le déploiement d'une budgétisation en droits constatés. Dit autrement, la prévision

financière semble s'éloigner de la caisse. Mais à l'observation, la France ne parvient que très difficilement à transposer les droits constatés en comptabilité budgétaire.

Dépasser les limites de la caisse

La comptabilité de caisse est parfaitement suffisante pour rendre compte d'opérations simples d'encaissement et de décaissement. Si on considère que le seul enjeu des finances publiques se résume à équilibrer les encaissements et les décaissements, tenir une comptabilité patrimoniale enrichie sur la base des droits constatés ne présente a priori que peu d'intérêt, la méthode de la caisse améliorée suffit largement. Ainsi en France, l'État tient traditionnellement un budget en caisse. En réalité, comme dans les autres pays, le système n'est pas un système de caisse pure. Il existe toujours des aménagements, ou améliorations, destinés à limiter les principaux inconvénients d'un système de caisse pure, mais aussi à rendre possible sa manipulation : les spécialistes disent son pilotage. Il s'agit par exemple de l'instauration d'une période complémentaire qui permet de rattacher à un exercice les dépenses et les recettes acquises avant la fin de l'exercice mais encore non remontées pour des raisons techniques, ou pour des raisons de pilotage du niveau de la dépense ou du solde.

Au-delà de sa simplicité de mise en œuvre, présenter et voter un budget en caisse (même améliorée) permet d'instaurer un plafond à la dépense et, de manière non assumée, un plafond à l'endettement de l'exercice.

Si on considère que la simple détermination de plafonds ne suffit pas et que les répercussions financières des décisions politiques méritent d'être restituées, alors la notion de droit constatés retrouve de l'intérêt. C'est ce qui a incité bon nombre d'États à enrichir leur information financière pour plusieurs raisons : mesurer correctement l'endettement ou assurer une meilleure transparence sur les conséquences des choix opérés sont les deux principales.

Dès lors que la restitution est en droits constatés, il devient pertinent de proposer une budgétisation selon la même technique

afin d'améliorer le contrôle de l'action publique. La budgétisation en droits constatés (accrual budgeting) a connu récemment un développement important dans un grand nombre de pays anglo-saxons, à l'exception notable des USA (Kott, 2023). Le terme y recouvre des situations et des systèmes très différents. Néanmoins, on observe une relation entre le mode de budgétisation (en caisse ou en droits constatés) et le type de régime politique (présidentiel ou parlementaire). Un budget présenté et voté dans une logique de caisse est avant tout un budget d'autorisation préalable et limitative de la dépense : un acte de contrôle politique. Un budget présenté et voté en droits constatés est d'abord une anticipation de la situation financière qui découlera de la situation économique générale et des politiques publiques qui seront mises en œuvre au cours de l'exercice : un acte de contrôle financier. Dans ce dernier cas, le contrôle politique s'exprime a posteriori, et surtout sur les conséquences financières des décisions politiques et de la gestion publique. Dans un régime réellement parlementaire, c'est un contrôle bien plus efficace puisque l'exécutif est une émanation politique du Parlement.

La budgétisation en droits constatés est, dans une certaine mesure, pratiquée en France et selon différentes formes plus ou moins abouties.

Autoriser des engagements pour l'État

La réforme budgétaire introduite par la LOLF a maintenu une présentation et une exécution budgétaire selon le système de la caisse améliorée. Ce dernier a cependant été complété par la création d'une autre autorisation qui porte sur les engagements : les autorisations d'engagements. Ces « AE » correspondent à une forme de budgétisation en droits constatés au sens où elles dépassent la caisse et contraignent le décaissement. Le suivi des engagements budgétaires permet théoriquement d'éviter un dérapage des paiements. Mais il ne s'agit pas de droits constatés au sens strict puisque l'AE porte sur une autorisation, alors que le système des

droits constatés cherche à établir l'existence de créance. L'autorisation d'engagement va donc plus loin que les droits constatés.

Peu confiants dans la capacité du système à maîtriser et à suivre les engagements de l'année (tous ne donnent pas lieu à des paiements au cours de l'année) les concepteurs de la LOLF ont maintenu la limite sur les crédits de paiements : les CP. Et dans la pratique ce sont bien ces derniers qui importent. Le débat public met en avant le vote des crédits budgétaires. Les parlementaires et les ministres jaugent leur influence politique à leur capacité à faire (donc à payer) et non à offrir la possibilité de faire (donc à engager).

Des petits droits constatés pour la sécurité sociale

Le système de protection sociale porté par la sécurité sociale présente une architecture complexe, voire baroque. Son organisation générale repose sur une dualité : le Parlement fixe des objectifs (principalement l'ONDAM) dans la loi de financement de l'année, ces normes juridiques ne comportent pas de limitation ou de plafond. Cette situation s'explique par la nature même de l'activité : on dit parfois qu'en matière de dépenses de santé l'ordonnateur c'est le médecin, pas le ministre.

Cette politique publique de protection sociale est mise en œuvre par des caisses qui sont des établissements publics au niveau national et des entités de droit privé au niveau local. L'activité de ces caisses est limitée au recouvrement des cotisations et aux versements des prestations dues au titre de l'exercice. Parallèlement, les droits et obligations sont définis au niveau des régimes qui n'ont pas la personnalité morale et ne produisent pas de comptes.

Il s'agit donc d'un système qui fonctionne effectivement selon une logique de budgétisation en droits constatés. L'ONDAM est calculé, en prévision comme en exécution, à partir des données fournies par la comptabilité générale. C'est un objectif qui est suivi en cours d'année et des mesures correctives peuvent être prises en cas de

dérapages (Dufour,2012). Ce système s'applique d'autant plus facilement que la notion de droits constatés est assez simple à définir au niveau des caisses, puisqu'elle est limitée à des cotisations et à des prestations dues au titre d'un exercice. Elle ne porte ni sur des notions d'engagements à long terme ni sur des notions de risques survenus.

Des pseudo-droits constatés dans les collectivités territoriales

Dans les collectivités territoriales, le budget se présente comme un compte de résultat prévisionnel accompagné d'un tableau de financement, lui aussi prévisionnel. Les comptabilités locales peuvent donc être analysées comme des dispositifs de budgétisation en droits constatés complets, ou full accrual budgeting. L'observation de la pratique de ce système conduit cependant à nuancer fortement cette observation.

Concrètement, la présentation en droits constatés conduit à inscrire en charge des sommes qui ne sont pas des décaissements. C'est par exemple le cas de certains amortissements. Le système intègre bien des éléments de droits constatés dans un cadre budgétaire.

Mais cette présentation financière est associée à une obligation d'équilibre des comptes qui conduit à inscrire des produits en face de ces charges. Au-delà des transferts versés par l'État, ces produits ne peuvent être que des produits fiscaux. La conjugaison de cette présentation budgétaire et de cette règle de bonne gestion revient donc in fine à faire financer des amortissements par des impôts. On oblige les collectivités territoriales à encaisser des recettes pour faire face à des charges non décaissables. La conséquence est simple : cette règle comptable est détournée. On a d'abord évité de comptabiliser l'amortissement au compte de résultat en l'imputant directement en situation nette, puis devant les exigences de transparence l'amortissement a été inscrit au compte de résultat mais avec la possibilité de le neutraliser (Hernu, 2012). En pratique, non seulement le champ de la neutralisation est mal défini, mais en plus son emploi est parfois

possible mais pas obligatoire et donc laissé à l'appréciation de la collectivité.

Les restrictions aux restitutions en droits constatés dans le secteur public

La comptabilité générale appliquée aux entités publiques se fonde sur une transposition des règles applicables par les entreprises, éventuellement complétées et modifiées pour tenir compte des spécificités de la sphère publique. Cette formulation pose deux questions. La première est liée aux limites intrinsèques à la comptabilité d'entreprise consacrée principalement à assurer la pérennité du capital. La seconde est liée aux limites de la transposition de cette comptabilité dans un secteur spécifique dont les spécificités sont finalement assez nombreuses.

Les limites d'un modèle comptable fondé sur le capital

Dans l'entreprise, la comptabilité s'est développée progressivement à partir de considérations liées à l'objectif de mesure de l'enrichissement ou de l'appauvrissement afin d'assurer, entre autres, la pérennité de son capital et la possibilité de distributions périodiques de résultats par définition non définitifs. Cette connaissance était utile aussi bien à la gestion de l'entité, c'est-à-dire à ses propriétaires et à ses gestionnaires, qu'à tous les tiers qui nouaient ou envisageaient des relations juridiques ou économiques avec elle. Cette tendance s'est accentuée lors de la révolution industrielle, alors que les activités économiques nouvelles exigeaient un capital de plus en plus imposant (chemins de fer, hauts fourneaux, usines, machines-outils etc.). L'apparition des sociétés de capitaux, dont la responsabilité était limitée au montant des fonds propres, a cristallisé cette référence au capital. La comptabilité des entreprises fortement demandeuses de capitaux est donc devenue une comptabilité de société de capitaux en différentes étapes. Elle est apparue comme une comptabilité marchande, s'est développée comme une comptabilité industrielle et a évolué récemment comme une comptabilité financière. La situation

financière de ces entités est aujourd'hui appréhendée comme le capital investi à sa création et son accumulation au cours des périodes ultérieures.

La production récente de normes internationales, qui résulte de la multiplication des entreprises multinationales, faisant appel public à l'épargne sur les marchés financiers internationaux, renforce la perspective financière. Les différences entre les deux corps de règles (nationales et internationales) ne sont pas de nature technique mais tiennent à des différences d'objectifs et surtout de contexte. La définition et surtout les méthodes de comptabilisation et d'évaluation des événements affectant cette situation financière peuvent varier, mais c'est toujours la situation d'un capital financier qu'il s'agit de mesurer.

La situation de certaines entités publiques n'est pas très différente et les évolutions de la comptabilité débouchent sur des états financiers exploitables. C'est par exemple le cas de certains établissements publics dotés de fonds propres au moment de leur création. Le suivi de ces dotations, assimilées à un capital, peut s'avérer pertinent même si le contexte dans lequel ces entités opèrent et les garanties implicites qui s'attachent à leur statut peuvent avoir plus d'importance que le niveau de leurs fonds propres.

Les carences du modèle reposent sur l'insuffisance de cette référence à la situation du capital. Elle est nécessairement limitée pour les entreprises peu capitalistiques, les sociétés de personne ou les sociétés de service par exemple, non pas parce que ce que dit la comptabilité est inexact, mais parce que c'est trop partiel et ignore la véritable richesse de ces entités. Le modèle de la comptabilité des sociétés de capitaux fonctionne alors de manière dégradée, ces entreprises se retrouvant avec un bilan réduit qui reflète mal leur potentiel, constitué souvent d'éléments incorporels que la société ne contrôle pas et se trouve donc incapable de comptabiliser à l'actif. Cette limite de la comptabilité d'entreprise est encore plus criante pour une grande partie des entités publiques non marchandes, et surtout par

essence non dotées de fonds propres. Pour ces entités, où la notion de dotation initiale n'existe pas, la référence au capital ne peut qu'intervenir à un moment arbitraire (celui du bilan d'ouverture) et n'a de sens que purement technique pour réaliser le bouclage constitutif du système de la partie double.

Les limites de la transposition du modèle de l'entreprise au secteur public

La transposition dans le secteur public d'une comptabilité construite pour pérenniser le capital peut néanmoins présenter des intérêts. Il existe des éléments qui peuvent être comptabilisés et intégrés dans leur situation financière. Il s'agit par exemple des actifs corporels (bâtiments et immeubles, matériels et moyens de transport...), des actifs incorporels, des créances et des dettes, etc. Leur gestion trouve des avantages à un suivi financier enrichi.

En pratique ces transpositions ont d'abord porté sur des questions assez simples (du moins au niveau conceptuel) et ont donné des résultats utiles et intéressants. On a ainsi appliqué les normes et méthodes de la comptabilité d'entreprise à tous les éléments entrant dans le patrimoine des entités publiques qui avaient pratiquement les mêmes caractéristiques économiques et juridiques que ceux qui figurent dans la situation financière des entreprises. Cela a permis d'obtenir une information sur une partie du patrimoine public qui n'était souvent pas enregistrée et donc pas suivie de manière systématique.

Cependant, même limitée à ces éléments l'opération a nécessité des adaptations normatives. Ainsi dans l'entreprise, l'actif est une ressource contrôlée en vue d'en tirer des avantages économiques futurs. Cette définition est difficilement transposable dans le secteur non marchand où le lien entre un bâtiment et des revenus futurs est soit inexistant, soit impossible à identifier comptablement. La définition a donc été modifiée pour tenir compte du fait que les actifs détenus (contrôlés) par les entités publiques ne le sont pas pour en tirer des profits mais pour rendre des services d'intérêt

général. Ainsi les bâtiments d'un lycée sont des immobilisations inscrites dans le bilan de l'entité qui en a la responsabilité (souvent la région) alors même qu'ils ne procureront aucun avantage économique à cette entité, ils seront même plutôt sources de coûts futurs. Mais ils représentent un potentiel de service contrôlé par l'entité lui permettant de rendre les services d'enseignement qui sont dans sa mission. Cette adaptation indispensable du cadre comptable reste limitée et n'a pas permis de traiter le cas d'autres actifs spécifiquement publics, par exemple les biens dits historiques (les tableaux des musées, le patrimoine culturel, etc.).

Il faut encore ajouter que l'action publique ou la mise en œuvre des politiques publiques s'analyse surtout comme une forme de redistribution, soit directe (sous forme de subventions ou d'allocations) soit indirecte sous forme de prestations de service gratuites ou quasi gratuites (éducation, sécurité...). Le financement de ces activités se fait principalement par des prélèvements obligatoires. La capacité d'effectuer ces prélèvements obligatoires est un actif essentiel dont l'analyse comptable représente un immense défi, non traité et pour cause par les normes issues de la comptabilité d'entreprise. Les opérations de transposition de la comptabilité d'entreprise sont néanmoins en voie d'achèvement, au moins au niveau des principes. Mais sont-elles suffisantes pour produire des documents de synthèse informant correctement sur la situation financière des entités publiques ?

On pourrait conclure de manière un peu provocatrice en disant que la comptabilité publique n'existe pas encore. Elle reste largement à construire si on veut dépasser la simple transposition à laquelle on s'est livré jusqu'à présent, sachant qu'il serait malhonnête d'en nier les mérites comme d'en ignorer les limites. La construction d'une comptabilité complète des entités publiques supposerait de définir le « capital public » dont est dotée chaque entité et qu'elle a pour mission de maintenir et de valoriser.

Fraude fiscale : le plan Attal est-il à la hauteur ?

Alternatives Economiques - Mai 2023

Par Christian Chavagneux

Le gouvernement dit vouloir aller plus loin dans la lutte contre la fraude fiscale en France. Plusieurs des éléments annoncés vont dans le bon sens, mais ils sont insuffisants, et leur application semble à ce stade incertaine.

Gabriel Attal, le ministre des Comptes publics, vient de présenter une série de mesures destinées à aller plus loin dans la lutte contre la fraude fiscale en France. Plusieurs des points mis en avant vont dans le bon sens, au moins au niveau des principes. Mais, d'une part, leur application semble à ce stade incertaine et d'autre part, on reste bien en-dessous de ce qui pourrait être fait.

Commençons par les bonnes nouvelles. Du côté de la philosophie des annonces, il est très positif de voir que le gouvernement considère que le sujet de la fraude fiscale en France mérite une attention politique particulière. Car certes, les techniques de fraude fiscale les plus sophistiquées comportent une dimension internationale par l'utilisation des paradis fiscaux. La lutte contre ce genre de pratiques doit donc être prioritairement menée au niveau global. Pour autant, le ministre a raison de compléter cette approche par des propositions nationales qui suggèrent que chaque pays peut faire des efforts particuliers.

Dans le détail, les propositions du ministre visent juste, car elles ciblent spécifiquement les plus puissants. Les très hauts patrimoines et les grandes entreprises sont les champions de l'évitement fiscal. C'est là que se nichent les principales techniques à remettre en cause afin

d'obtenir que les plus aisés paient leur juste part d'impôts. De ce point de vue, la création d'un délit spécifique d'incitation à la fraude fiscale va dans le bon sens tant la fraude relève d'une industrie qui ne fonctionnerait pas sans des intermédiaires spécialisés offrant leurs « compétences » en la matière.

On ne peut également que saluer la volonté du gouvernement d'en savoir plus sur les fraudes, de manière empirique, en estimant leur montant et en proposant au Parlement un objectif concret annuel de réduction. De la même façon, l'idée de réunir une COP fiscale mondiale visant à « disposer d'une connaissance complète de la détention du patrimoine mondial » va dans le bon sens. Pour mieux taxer, il faut connaître l'assiette taxable.

Enfin, il est bon d'indiquer qu'en cas de fraude grave, le niveau des sanctions pourrait être relevé, notamment par la création d'une peine de travaux d'intérêt général et par la possibilité d'une peine d'indignité fiscale qui priverait les personnes concernées du droit à percevoir exonérations fiscales et crédits d'impôts.

Application incertaine

Poser des grands principes est utile, mais le mieux est encore de les appliquer. A ce stade, l'incertitude reste de mise.

Pour aller plus loin dans la lutte contre la fraude fiscale, il faut des moyens. Le ministre annonce 1 500 postes supplémentaires dédiés à la tâche. Un chiffre peu cohérent avec la

politique plus générale qui vise à supprimer 3 000 emplois d'ici 2027 à la Direction générale des finances publiques. On devrait donc assister à un redéploiement de postes plutôt qu'à des créations nettes. Aussi, annoncer le souhait de contrôler les 100 plus grandes capitalisations boursières tous les deux ans relève-t-il de la gageure, idem du côté des contrôles des hauts patrimoines. Ce sont en effet des acteurs mobilisant les techniques les plus complexes pour lesquelles il faut beaucoup de temps et de moyens.

Un détail frappe dans les mesures annoncées : le mot d'évasion fiscale n'est pas présent

En réalité, le nombre d'examens de la situation fiscale personnelle des ménages aisés est passé de 4 166 en 2008 à 2 404 en 2021. On peut craindre une hausse de contrôles n'allant pas au fond des choses pour gonfler les statistiques. A cet égard, un détail frappe dans les mesures annoncées : le mot d'évasion fiscale n'est pas présent. Or, l'évitement fiscal se situe dans la zone grise entre la simple optimisation et la fraude caractérisée. Si le gouvernement se refuse à plonger dans cet entre-deux, il passe à côté du sujet.

Autre mesure incertaine : établir un conseil de l'évaluation des fraudes. Gérald Darmanin, alors ministre des Comptes publics, avait déjà promis un observatoire de la fraude fiscale en...2018. Ce dernier n'a jamais vu le jour. De même, la France peut toujours lancer l'idée d'une COP fiscale, mais il faudra convaincre les autres Européens, les Etats-Unis, les émergents... Surtout, il serait plus utile et plus rapide de s'appuyer sur l'OCDE, elle qui vient d'accumuler 15 ans d'investissements sur ce sujet fiscal.

Quant aux sanctions proposées, on peine à croire à leur véritable application. Si, par hasard, Bernard Arnault était dans la liste des

très riches concernés, lui serait-il vraiment demandé de réaliser des travaux d'intérêt général ? Même chose pour les 370 ménages hyper aisés dont le taux d'imposition sur le revenu se situe à 2 %... Enfin, il y a de quoi douter de la volonté de sevrer d'exonérations fiscales et de crédits d'impôts les grandes multinationales fautives tant les grandes firmes y sont accrocs. Bref, on se demande jusqu'où, concrètement, les bonnes intentions affichées du ministre pourront aller.

De nombreux manques

Surtout, les annonces sentent à plein nez la stratégie de com' d'un gouvernement qui tente à toute force de sortir de sa séquence désastreuse sur la réforme des retraites. S'il avait voulu vraiment s'attaquer aux puissants qui ne paient pas leur juste part d'impôts, il aurait pu commencer par recréer un ISF (impôt sur la fortune) modernisé.

Les autres mesures possibles ne manquent pas : dénoncer l'optimisation agressive autant que la fraude, demander aux banques de sortir des paradis fiscaux, rendre publique la comptabilité pays par pays que doivent fournir les entreprises à l'administration fiscale comme l'ont fait d'autres pays (l'Australie récemment), instaurer un véritable statut protecteur pour les lanceurs d'alerte, etc.

Une autre proposition forte, faite par l'ex-juge Eva Joly, mérite également attention : ajouter à notre Constitution une « Charte pour la justice fiscale et contre la corruption », sur le même modèle que la Charte de l'environnement de 2004. De cette manière, les décisions illisibles du Conseil constitutionnel invalidant il y a quelques années plusieurs propositions de loi visant à limiter les pratiques fiscales douteuses au nom de la liberté économique ne pourraient plus

être prononcées. La liberté de frauder ne pourrait plus prévaloir sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.

Au final, les annonces du gouvernement posent de bons principes mais leur application est très incertaine. Il faut davantage y lire de la com' politique qu'une véritable décision forte portée au plus haut niveau de l'Etat. Mais est-ce vraiment une surprise ?

Usages et mésusages de la comptabilité publique

Sébastien Kott, Benjamin Mosny

REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2022/3 (N°183)

Résumé

L'enrichissement de l'information financière, de la caisse aux droits constatés est un fait accompli. La comptabilité publique constitue maintenant une politique de l'offre d'information financière. À travers différentes études et témoignages, nous illustrons des mésusages, mais nous montrons aussi l'existence d'usages multiples attestant de ce que l'offre d'information rencontre maintenant une demande dans le secteur public. Nous observons aussi l'importance de la compétence financière comme condition nécessaire à l'apparition de ces différents usages.

La question de l'utilité de la comptabilité est posée de longue date dans l'entreprise. Les experts comptables s'y font l'écho des chefs d'entreprise qui ne perçoivent pas la comptabilité comme un service, mais uniquement comme un coût. Pourtant, d'après les premiers, l'information financière proposée par la comptabilité est importante et utile, par ailleurs ses destinataires théoriques sont nombreux. « Énumérons tous ceux qui sont intéressés par l'information issue des comptes : les pouvoirs publics, la direction générale des impôts, les banques, les tiers. Par ailleurs la comptabilité sert de base d'évaluation en cas de litige etc. Il faut donc des comptes qui tiennent la route. [...] Accessoirement, il serait bon in fine que la comptabilité serve aussi au[x] chef[s] d'entreprise. [...] car ils ne nous perçoivent plus que comme un coût alors que nous devrions être un service » (Parthenay, 2011, p.

42). Les professionnels du chiffre pointent deux types d'usages de l'information financière : un usage dit externe, tourné vers l'extérieur de l'entité, attesté par l'importance croissante de la communication financière des entreprises cotées, et un usage interne, tourné vers l'entité, qui repose sur l'utilisation de l'information produite dans une perspective de gestion et d'amélioration de la performance de l'entité (Charreaux, 2009, p. 861).

Cette question de l'utilité de la comptabilité est aussi adressée au secteur public en général et à l'État en particulier. Pourquoi tenir une comptabilité ? Et surtout pourquoi l'enrichir en déployant une comptabilité en droits constatés au sein du secteur public ?

L'utilité de la comptabilité publique au sens organique n'est pas contestée. L'administration éponyme prend en charge les recettes et les dépenses publiques et peut être considérée, à ce titre, comme la colonne vertébrale de l'État. En effet, la fiabilité du réseau des comptes publics permet aux divers créanciers et aux quelque 5,61 millions d'agents de la fonction publique d'entretenir la certitude qu'ils seront payés en temps et en heure. Cette certitude est un élément de stabilité économique et sociale qui repose sur un usage de l'information financière par l'administration. Il s'agit néanmoins d'une utilisation assez rudimentaire de la comptabilité publique, au sens matériel, par la direction de la comptabilité publique au sens

organique et qui ne répond donc pas à la question de la nécessité d'opérer la généralisation d'une comptabilité en droits constatés au sein de l'ensemble des administrations publiques. Dix ans après son déploiement, la Cour des comptes avait ainsi consacré un rapport (Cour des comptes, 2016) à la comptabilité générale de l'État. Les trois chapitres qui le structurent s'intitulaient successivement :

« La volonté de transformer les comptes de l'État et sa gestion » ; « Dix ans après, une comptabilité rénovée mais encore peu utilisée » ; « Une démarche à relancer pour améliorer la gestion publique ».

À la lecture, ce rapport est assez sévère. « L'effort conduit pour établir la comptabilité générale de l'État contraste nettement avec l'utilisation qui en est faite : à ce jour, la comptabilité générale n'exerce encore, en effet, qu'une influence limitée sur les pratiques de gestion publique » (Cour des comptes, 2016, p. 49). La Cour y estime que plus de 8 000 agents, correspondant à 2 700 équivalents temps plein travaillé (ETPT), participent à la production d'une comptabilité qui retrace annuellement plus de 125 millions d'opérations concernant 2 800 comptes. « La tenue de la comptabilité générale représenterait, pour l'exercice 2014, une charge de personnel de 162 millions d'euros, soit 0,06% des produits régaliens nets. Tout en sachant qu'il ne retrace pas l'intégralité de l'effort consenti, ce montant est d'un ordre de grandeur comparable à celui constaté dans les grandes entreprises. » (Cour des comptes, 2016, p. 50.) Il n'est donc pas surprenant de lire qu'à l'image de ce qui est observé dans le secteur marchand « une large part des ordonnateurs perçoit la tenue de la comptabilité générale comme une contrainte supplémentaire imposée à leur activité, à laquelle ils n'entrevoient pas toujours de contrepartie mesurable » (Cour des comptes, 2016, p. 51). Dès lors, l'intitulé du troisième

chapitre du rapport de 2016 semble contre-intuitif. Plutôt que de relancer la démarche, ne convenait-il pas de mettre un terme au déploiement d'une comptabilité en droits constatés au regard de sa faible utilisation ? Cette nouvelle offre d'information financière était-elle utile ? À quoi bon produire une comptabilité enrichie si la demande est si faible de la part des destinataires, c'est-à-dire très faible hors du cercle des stricts financiers selon le même rapport ? Pourquoi avoir consacré 150 millions d'euros par an pendant 10 ans, soit un total de 1,5 milliards, au développement d'un outil financier de pointe boudé par ses utilisateurs ? Cinq ans plus tard, le ministre des Comptes publics confirme cette impression : « les usages actuels de la comptabilité générale paraissent en effet très limités par rapport aux moyens, notamment humains, que mobilise sa production ».

Afin de ne pas tomber dans le piège d'un rapport coût/avantage impossible à établir, on propose ici d'interroger l'utilité de la comptabilité publique à travers ses usages effectifs, c'est-à-dire à travers les questions qui lui sont adressées par ses différents destinataires. Car du point de vue des producteurs des comptes, la comptabilité est tenue pour répondre à des questions. Or, ces usages effectifs ne semblent pas perceptibles si aisément, en tout cas pas à l'occasion des différents contrôles opérés par la Cour des comptes ou l'inspection des finances, comme en témoignent les différents rapports. Pour les isoler, il faut examiner de près les pratiques des acteurs, par exemple dans les rapports du Contrôle général économique et financier ou des anciens contrôleurs financiers (Kott, 2004). C'est sur le terrain que l'on peut observer une mobilisation de l'information financière, au plus près des destinataires et des producteurs des comptes, pour découvrir les usages réels de l'information financière.

Car en définitive, la comptabilité publique est une politique de l'offre et les producteurs des comptes doivent accepter que la rencontre entre l'offre et la demande d'information financière n'est pas une évidence, ce qui ne signifie pas qu'elle n'existe pas.

Sur le terrain, on distingue bien les deux types d'usages effectifs décrits par les professionnels du chiffre. Il existe d'une part des usages externes, qui visent essentiellement une forme de redevabilité et, d'autre part, des usages internes, qui relèvent plutôt du contrôle et de la gestion. Pour nous placer du point de vue de la comptabilité, nous distinguerons des macro-usages de redevabilité (I) et des micro-usages d'aide à la décision (II). Si les premiers sont difficiles à établir, les seconds sont plus évidents. Ces deux types d'usages attestent ensemble de l'éclosion d'une demande d'information financière et du fait que cette demande rencontre l'offre constituée progressivement et patiemment par l'administration des finances.

DES MACRO-USAGES DIFFICILES À ÉTABLIR

L'information financière est synthétisée dans des états financiers qui sont transmis aux institutions de contrôle politique ou administratif. Il en va ainsi du compte général de l'État. Ce document de 400 pages est annexé à la loi de règlement et contient un compte de résultat, un bilan et des annexes décrivant l'exercice financier écoulé. C'est aussi le cas des synthèses remises aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

L'analyse de deux études inédites, reposant sur chacun de ces exemples, permet de pointer les difficultés qui concernent les états de synthèse. Il faut tout d'abord que leurs destinataires puissent s'en saisir. Or, qu'il s'agisse des parlementaires ou des membres

des conseils d'administration des collèges et lycées, la compréhension de ces documents n'est pas forcément la norme. Mais il faut aussi que ces états de synthèse soient adaptés à leurs destinataires. Sur ce point, la différence entre le niveau national et le niveau local est flagrante : le faible usage du compte général de l'État semble témoigner de son inadéquation aux attentes de ses destinataires, contrairement à l'usage certes limité mais relativement courant du compte financier au sein des CA d'EPL.

L'exemple des commissions parlementaires

Il est très difficile d'évaluer l'utilisation faite, par le Parlement, de l'information financière. Le plus simple serait d'adresser directement un questionnaire aux parlementaires. Le risque étant toutefois de se heurter à un faible retour de la part des élus, nous proposons plutôt de les interroger indirectement. Afin d'observer le niveau d'appropriation de l'information financière par les représentants, nous recherchons donc les traces de cette utilisation potentielle à l'occasion des travaux des commissions en examinant l'utilisation du vocabulaire comptable. Nous avons choisi, pour les deux chambres, trois domaines sectoriels test : les finances, la défense et la culture.

À travers une analyse exhaustive des procès-verbaux de ces trois commissions, au sein des deux chambres, pour une période allant de 2006 à 2016, avec une fréquence d'une année sur deux, ce sont plus de 1 600 procès-verbaux qui ont été dépouillés. Nous y avons recherché les termes suivants : certification, bilan, compte de résultat, comptabilité, compte général de l'État, comptabilité publique, comptabilité générale, comptabilité budgétaire, comptabilité nationale.

D'un point de vue quantitatif, on note une

forte divergence. Au sein des commissions sectorielles culture et défense, qu'ils soient députés ou sénateurs, les parlementaires utilisent très peu le vocabulaire comptable. En revanche et sans surprise, les termes sont plus souvent utilisés au sein des commissions des finances.

Une analyse qualitative permet de mieux comprendre ces résultats : le vocabulaire de la comptabilité générale est peu utilisé car les états financiers présentés dans le compte général de l'État ne correspondent pas aux attentes des commissions sectorielles, par définition peu intéressées par les comptes de l'État. À la culture, les questions financières portent avant tout sur le compte prévisionnel (le budget) et c'est un autre vocabulaire qui est privilégié. À la défense, ce sont des questions liées aux coûts ou aux stocks qui transparaissent. Inversement, la mobilisation accrue du vocabulaire en commission des finances résulte presque uniquement d'intervenants extérieurs, notamment issus de la Cour des comptes. À titre d'exemple, l'année 2006 est marquée par la présence de 20 occurrences du terme certification au sein d'un des comptes rendus de la commission des finances du Sénat, mais le mot n'est prononcé que par Philippe Séguin ! Plus généralement, on constate que la présentation des rapports de certification des comptes au Parlement coïncide avec un surcroît d'utilisation du vocabulaire financier par le Premier Président de la Cour des comptes ! Si les termes comptables sont utilisés, ce n'est malheureusement pas par les parlementaires, ce qui révèle un mésusage de l'information financière.

Les conseils d'administration des EPLE

Les agents comptables des EPLE sont placés au cœur d'un système complexe qui fait intervenir des conseils élus, les équipes de direction des établissements, les équipes

pédagogiques, les personnels administratifs, l'administration de tutelle, les usagers et les collectivités locales d'implantation. Chacun de ces acteurs est susceptible d'utiliser l'information financière produite et détenue par le comptable public dans une perspective qui lui est propre. Afin de déterminer dans quelle mesure l'information financière produite par les agents comptables est utilisée, nous avons adressé 32 questions aux agents comptables des 1171 postes comptables concernés. L'appui du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux établissements publics locaux d'enseignement, de la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, a été déterminant. Le soutien de l'association des agents comptables, EPLE, explique également le très bon taux de réponse puisque que nous en avons reçu 522.

Selon l'instruction codificatrice M 9-6, le compte financier de l'EPLE doit parvenir au conseil d'administration, avant d'être transmis aux autorités de tutelle, au juge des comptes ainsi qu'au pôle national d'apurement administratif. Cela témoigne d'une utilisation réglementaire conséquente des états financiers. Par ailleurs, participant aux conseils d'administration, les agents comptables peuvent témoigner de l'usage qu'ils y constatent de ces mêmes états de synthèse. Il ne s'agit évidemment que d'un ressenti mais il est riche d'enseignements. Le premier enseignement important est que les états de synthèse sont effectivement utilisés par les conseils d'administration. Ainsi, pour les agents comptables, les états financiers sont avant tout des documents permettant de justifier des décisions à prendre (65 % des cas) ou d'expliquer des décisions passées (55 % des cas). Ils peuvent à minima constituer de simples outils d'information (32 % des cas). En revanche, très peu d'entre eux considèrent

qu'ils ne trouvent pas d'utilisation au sein du conseil d'administration (18 % des cas).

Question : D'une façon générale, diriez-vous des états financiers fournis au CA qu'ils constituent

	Réponse	Pourcentage
De simples	170	32,32 %
Des arguments au service de la	340	64,64 %
Des éléments de	294	55,89 %
Des données	91	17,30 %
Ne constituent rien	2	0,38 %

Néanmoins et il s'agit du second enseignement notable de cette étude, les agents comptables ne peuvent pas rapporter d'usages plus aboutis des états financiers. D'après notre échantillon, ces documents ne sont utilisés que dans un nombre limité de cas hors des séances du conseil d'administration dédiées aux restitutions financières. Seuls 12 % témoignent d'un usage régulier de l'information financière. Évidemment, l'appétence des conseils d'administration pour cette information n'est pas homogène et l'utilisation des états de synthèse en leur sein dépend largement de la capacité des membres à s'en saisir. Inversement, ce n'est que dans 17 % des cas que les agents comptables rapportent un non-usage des synthèses comptables hors de leur fonction réglementaire. Dès lors, on comprend qu'au plus près des destinataires et certainement grâce à la médiation de l'agent comptable, les conseils d'administration des EPLE témoignent d'un macro-usage effectif des états de synthèse produits.

Question : Avez-vous pu constater des usages plus aboutis des états financiers ?

	Réponse	Pourcentage
Jamais	90	17,11 %
Très rarement	160	30,42 %
Rarement	193	36,69 %
Régulièrement	62	11,79 %
Sans réponse	21	3,99 %

DES MICRO-SAGES DIVERS

L'information financière produite par les comptables recèle aussi une vocation interne, car produite par l'entité sur elle-même. Elle fait alors partie des instruments classiques de sa gestion. Mais, pour se placer du côté de la comptabilité elle-même, on parlera ici de micro-usages. Afin de d'identifier ces micro-usages, nous avons choisi de susciter des témoignages de différents acteurs. Il s'agit de proposer un faisceau d'indices permettant d'illustrer à la fois les questions posées à la comptabilité (puisque'une des hypothèses fortes est que l'utilité de la comptabilité se mesure à l'aune des réponses qu'elle apporte) et la façon dont il est répondu à ces questions (pour pointer ainsi le très fort coût d'entrée dans la discipline). Dit autrement, les micro-usages de la comptabilité sont étroitement liés au développement de l'expertise financière dans les administrations. En suivant ces deux axes on propose donc de découvrir plusieurs témoignages de micro-usages de la comptabilité autant que de l'expertise nécessaire à ces usages. On confirme enfin que pour saisir ces usages, c'est bien sur le terrain qu'il faut aller, mais sur le terrain financier.

Dans le secteur public, un premier micro-usage évident et très spécifique relève du suivi des crédits budgétaires. Ne pas dépasser le montant de l'autorisation accordée par l'organe délibérant est certes un impératif, mais les administrations ne se contentent pas d'un suivi de la consommation des

autorisations à fin de non-dépassement. Ce suivi des engagements budgétaires est aujourd'hui beaucoup plus fin, comme en témoigne la Direction de l'information légale et administrative (DILA). On comprend aussi à quel point l'outil de gestion financière, très développé, offre de très grandes possibilités d'appréciation de la disponibilité réelle des crédits mais nécessite une maîtrise technique très poussée (A).

En aval de la consommation des crédits, la multiplication des sources de financement du service public conduit, elle aussi, à améliorer l'information financière destinée au suivi de l'exécution des dépenses. Les organismes financeurs de la recherche ont ainsi contraint le CNRS à faire évoluer son rapport à l'information financière pour éviter les risques liés à la réclamation de subventions dont il n'arrivait pas à justifier de l'utilisation (B).

En fin d'exercice, la comptabilité permet aux différents acteurs de contrôler l'exécution des lois financières. C'est particulièrement intéressant en matière de finances sociales dans la mesure où la loi de financement ne propose pas un budget mais plutôt un compte de résultat prévisionnel. Dès lors, comme en témoigne son utilisation par la Fédération hospitalière de France, la donnée financière retraitée permet - quand on sait l'employer - d'étayer des arguments très sérieux jusqu'à obtenir des restitutions d'économies mal étayées. Mais, comme l'expriment les directeurs d'hôpitaux, la comptabilité générale constitue aussi la base de données nécessaire au déploiement d'une comptabilité d'analyse des coûts, elle-même importante dans le cadre du dialogue de gestion au sein des établissements (C).

L'analyse des coûts est une préoccupation ancienne et récurrente des administrations. Elle était déjà inscrite dans le décret du 29 décembre 1962, sa reprise dans la LOLF sous la forme d'une comptabilité d'analyse des coûts puis d'une comptabilité analytique

n'étonne pas. Au-delà des possibilités inscrites dans les normes, on observe un lent déploiement de ces informations dans les administrations à travers les instruments de redevabilité fine à destination du Parlement que sont les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP). Ici encore, on comprend qu'il faut développer de très fortes compétences techniques pour proposer un retraitement efficace des données comptables (D).

Le suivi budgétaire

Témoignage du département des affaires financières - Direction de l'information légale et administrative (DILA)

La mission « Publications officielles et information administrative » est rattachée au Premier ministre et structurée en deux programmes budgétaires 8 composant le budget annexe des publications officielles et de l'information administrative (BAPOIA) géré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA).

Depuis le 1er janvier 2018, la gestion des dépenses de la DILA et la tenue de la comptabilité sont réalisées dans le progiciel Chorus. L'articulation entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale est effectuée au sein du système d'information (SI) financier de l'État qui assure la cohérence des comptabilités entre elles, la traçabilité ainsi que la restitution des opérations. Les recettes encaissées par la DILA, quant à elles, continuent à être gérées dans le progiciel de gestion intégré (PGI) Oracle, mais les écritures comptables des recettes sont transmises quotidiennement par interface dans le SI Chorus, les schémas comptables ayant été préalablement validés par la direction générale des finances publiques. Des ajustements quotidiens sont opérés afin de s'assurer de la concordance des données

entre la comptabilité auxiliaire d'Oracle et la comptabilité générale de Chorus.

Le département des affaires financières effectue un suivi régulier du rythme de consommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) sur la base de restitutions issues de Chorus Infocentre et de Chorus Cœur. Ce suivi repose par exemple sur la restitution INF-BUD-53 « pilotage de la gestion - vue détaillée ».

Issue de Chorus Cœur, la restitution budgétaire INF-BUD-53 permet de suivre notamment par type de flux, par fournisseur, par activité budgétaire et par compte du plan comptable de l'État, à la maille du poste de la pièce, l'avancement des engagements juridiques (EJ), les services faits (SF) et les demandes de paiement (DP) selon leurs statuts, les DP effectivement payées. Avant de pouvoir procéder à l'analyse des crédits consommés en AE et CP, les données extraites de Chorus nécessitent un travail de mise en forme (remplacement des valeurs NIA par 0, insertion des titres.) et de retraitement manuel (corrections d'EJ, montants préenregistrés à indiquer en AE.).

Par exemple, les montants des crédits exécutés tels qu'ils apparaissent dans la restitution INF-BUD-53 sont indiqués sans retraitement des « retraits d'engagements juridiques basculés » (REJB). Ces REJB représentent une consommation négative imputée à la dépense réelle, et minorent la consommation des crédits. La consommation réelle des AE correspond au montant de la bascule des EJ non soldés déduit du montant engagé, montant auquel est ajouté celui des REJB (issu d'une autre restitution, la requête ZREJB-suivi du recyclage des AE). Ainsi, le montant des crédits consommés en 2020 s'élève à 128,4 M€ en AE sans retraitement des REJB des années précédentes qui se chiffrent à 10,3 M€, soit une consommation

en AE corrigée de l'impact des REJB de 138,8 M€.

Une fois tous les retraitements réalisés, les données sont intégrées sous forme de table de données volumineuse Excel dans le logiciel Tableau Desktop qui permet de visualiser, d'analyser et de partager de grandes quantités de données. La situation de l'exécution budgétaire en AE et CP est extraite de ce logiciel sous forme de fichier Excel, selon plusieurs axes d'analyse (taux d'exécution et évolution de l'exécution par rapport à N - 1, une table de données de l'exécution permettant de retracer les consommations d'AE et de CP au niveau le plus fin qu'est l'EJ et d'effectuer des tableaux croisés dynamiques), et transmise une fois par mois à l'ensemble des services gestionnaires de la DILA.

La transmission de ces données budgétaires permet d'aider les services gestionnaires dans le pilotage et le contrôle de leur dotation. De ce point de vue, ces données constituent un support opérationnel d'analyse des dépenses, voire un outil d'aide à la gestion des crédits.

Le suivi et la gestion des contrats de recherche

Témoignage de Bernard Adans, ancien directeur des comptes et de l'information financière, agent comptable du CNRS

L'apport de la comptabilité à la gestion est toujours une question délicate, car bien souvent les processus mis en œuvre pour parfaire l'information comptable sont plus importants que l'information comptable elle-même.

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est le plus gros organisme de recherche européen avec près de 40 000 chercheurs et ingénieurs, titulaires et contractuels. Son bilan et son compte de résultat, d'un montant de l'ordre de 3,5 Md€,

sont certifiés depuis 2006.

La modification du paysage de la recherche internationale au début des années 2000 a introduit le financement par projet. À l'époque peu utilisé en France, il repose sur une procédure d'appel d'offres, puis de sélection et d'évaluation de projets présentés par des équipes de recherche à des bailleurs de fonds, principalement l'Union européenne et l'Agence nationale de la recherche, qui décident, après instruction, d'accorder tout ou partie du financement demandé. Il revient ensuite aux équipes retenues de rendre compte, à des dates convenues, de l'avancement de leurs travaux et de justifier, via la comptabilité, les dépenses éligibles aux financements.

Le poids financier de ces contrats est considérable. Au 31 décembre 2021, les 14 400 contrats signés représentaient un encours financier de 3,4 Md€ et ont généré, au titre de l'exercice 2021, 850 millions d'euros, soit le quart des produits du CNRS. Les risques financiers induits par ces financements sont à la hauteur de leur montant. Le CNRS a ainsi été contraint, au début des années 2010, de reverser plus de dix millions d'euros suite à des erreurs systémiques relevées par l'Union européenne dans la justification de certains contrats.

Cette pénalité, conjuguée aux exigences croissantes des financeurs, a mis en évidence les limites du suivi financier traditionnel (une émission de titres et une prise en charge comptable au moment de la signature du contrat) et convaincu que, seul un suivi pluriannuel au niveau le plus fin permettrait de sécuriser l'établissement sur ses recettes.

Il a donc été mis en place une nouvelle procédure comptable permettant de suivre, à chaque échéance (reporting period), l'avancement individuel des contrats de recherche et de valoriser les droits acquis par le CNRS sur la base des charges qu'il a

réellement supportées au cours de la période et des conditions conventionnelles (suspensives ou résolutoires) fixées.

Initiée pour des raisons comptables, la réingénierie du suivi des contrats de recherche a permis au CNRS de parfaire sa gestion financière et de progresser dans de nombreux domaines. Ainsi, par exemple :

La programmation des recettes budgétaires (annuelles et pluriannuelles) repose désormais sur des données fiables et traçables ;

Le suivi individualisé des contrats permettant d'appréhender l'avancement des besoins de financement des projets de recherche facilite le pilotage infra-annuel de la consommation des crédits de l'établissement ;

Les conditions financières, les appels de fonds, l'acceptation des justifications, les encaissements, etc., étant systématiquement rattachés à chaque contrat, le suivi individuel du recouvrement des droits est dorénavant possible, tout comme celui des relances ciblées auprès des bailleurs ;

L'élaboration des plans prévisionnels de trésorerie exigée par la réglementation pour permettre à la direction du budget d'ajuster ses versements d'acompte de subvention pour charges de service 9 est non seulement facilitée, mais elle est aussi beaucoup plus fiable ; Il en va de même de l'identification des risques et de la valorisation des montants des provisions liées aux contrats de recherche.

D'autres avancées sont encore possibles, notamment sur l'équilibre économique des contrats. Les prévisions de dépenses mentionnées par les chercheurs dans leurs offres aux bailleurs de fonds s'alignent trop souvent sur le montant des financements escomptés, au lieu de se référer à des coûts complets. Or, cette sous-évaluation récurrente des charges n'est pas sans conséquence pour le CNRS car elle le conduit, in fine, à financer sur des subventions d'État les manques à gagner dans l'exécution des

contrats de recherche. De fil en aiguille, on s'aperçoit ainsi qu'une démarche de nature comptable au départ touche des questions fondamentales, comme celle de la transparence dans l'emploi des ressources propres reçues par un établissement public.

Le suivi de l'ONDAM dans les établissements publics de santé

Témoignages de Cécile Chevance, Rudy Chauvel et Aurélien Sourdille (directeurs d'hôpital et Fédération hospitalière de France)

L'utilisation des données comptables au sein des établissements publics de santé s'avère particulièrement utile et pertinente. Leur financement est étroitement régulé en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) par l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), lequel détermine un sous-objectif dédié aux établissements de santé : ONDAM hospitalier, aux alentours de 90 Md€ par an. Les données comptables sont donc précieuses dans les discussions et négociations qui ont lieu au niveau national entre les services du ministère de la Santé et les représentants des établissements. Il en est de même au niveau local, dans le cadre du dialogue de gestion entre la direction de l'hôpital, les pôles et les services de soins.

L'utilisation des données comptables dans le suivi de l'ONDAM

Au niveau national, l'exploitation et l'analyse des données des comptes financiers des établissements publics de santé ont permis à la Fédération hospitalière de France (FHF), qui regroupe et représente l'ensemble des hôpitaux publics, d'établir une corrélation entre l'évolution de leur situation financière et les mécanismes de régulation de l'ONDAM, essentiellement via l'ONDAM hospitalier.

Parmi les nombreux dispositifs de pilotage financier existants (plans d'économies successifs, baisses tarifaires, mises en réserves et gels de crédits, transferts de crédits entre sous-objectifs de l'ONDAM en cours d'année), le mécanisme de régulation prix-volume et les ponctions d'enveloppes au profit d'autres acteurs du système de santé ont été particulièrement étudiés par la FHF.

Il a été observé que, quand elle est fondée sur des prévisions trop élevées de volume d'activité, la régulation prix-volume entraîne mécaniquement des baisses tarifaires trop importantes (ou des hausses tarifaires insuffisantes) conduisant, dans un premier temps, à une sous-exécution de l'enveloppe hospitalière de l'ONDAM et, dans un second temps, à des transferts définitifs de tout ou partie de cette sous-exécution vers d'autres sous-objectifs de l'ONDAM, comme celui de la médecine de ville. Le montant de l'enveloppe hospitalière finale corrigée se trouve ainsi inférieur au montant initialement voté par les parlementaires en LFSS. Ces baisses de financement en cours d'année ont porté sur des montants de plusieurs centaines de millions d'euros entre 2014 et 2018 et ont été constatées très tardivement, au moment de l'examen du PLFSS de l'année suivante (octobre-novembre). Aucune mesure de correction n'était plus possible au niveau des établissements, l'année civile étant quasiment terminée. En outre, ces ponctions successives ont eu un effet cumulatif, la base de reconduction pour le calcul de l'ONDAM hospitalier de l'année de façon définitive aux établissements de santé, et notamment aux hôpitaux publics qui représentent 70 % de l'ONDAM hospitalier. Ces ponctions se sont traduites par une dégradation de la situation financière des hôpitaux publics, présentée en rouge entre 2013 et 2017, sur la base des comptes financiers définitifs retraités par le ministère des Comptes publics. Certes, la dégradation des comptes hospitaliers est

également le résultat d'autres facteurs, mais l'évolution en cours d'année du montant de l'ONDAM voté représente un élément non négligeable de cette dégradation (ponction de 400 M€ sur l'ONDAM hospitalier en 2017 par exemple et dégradation subséquente du résultat net des hôpitaux publics).

Une analyse plus fine des comptes des établissements publics de santé a également permis de démontrer que leur dégradation financière n'était pas liée à une gestion non maîtrisée de leurs dépenses d'exploitation. La progression de ces dernières s'est fortement ralentie du fait des plans d'économies imposés au fil de ces années par les pouvoirs publics. On constate par ailleurs une forte augmentation de la productivité. Cette dégradation est donc clairement liée à une évolution insuffisante des recettes d'assurance maladie qui représentent plus des % des recettes des hôpitaux, due notamment à l'écart constaté entre ONDAM initial et ONDAM final. Cet écart constitue une perte sèche et non prévisible de recettes pour les établissements et complique de surcroît leur pilotage financier.

Cette utilisation des données comptables des hôpitaux publics dans une optique stratégique et politique est très importante : elle a abouti à une restitution partielle en 2018 de la sous-exécution constatée (ce qui a d'ailleurs généré une amélioration immédiate du déficit hospitalier public d'un montant similaire), mais aussi à une restitution totale des montants à compter de 2019, dont le principe est désormais acté dans un protocole de pluri-annualité des ressources signé entre les fédérations hospitalières et le ministre de la Santé. Enfin, elle a entraîné une amélioration de la fiabilité des prévisions de volume d'activité afin d'éviter les fortes sous-exécutions.

L'utilisation des données comptables dans le

pilotage financier des établissements publics de santé.

L'utilisation des données comptables est également un outil intéressant dans le cadre du dialogue de gestion au sein d'un établissement entre la direction et les chefs de pôle et de services de soins. L'outil le plus pertinent dans ce cas n'est pas forcément toujours la comptabilité générale (présentée par nature) mais la comptabilité analytique (recomposée par destination). Cette dernière repose sur une ventilation de toutes les dépenses, directes ou indirectes, générées par l'activité d'un pôle, d'un service ou d'une unité - ce qui est évidemment beaucoup plus parlant et opérationnel pour un responsable de pôle, de service ou d'unité de soins.

Ces retraitements permettent de nombreuses utilisations et applications : analyses en coûts complets, analyse des coûts par activité et/ou par mode de prise en charge, comparaisons à soi-même dans le temps, comparaison avec l'évolution de l'activité et des recettes. L'inconvénient de la comptabilité analytique est qu'elle nécessite de nombreux retraitements des données de la comptabilité générale qui entraînent un délai parfois long de mise à disposition des données. Des situations intermédiaires, basées sur la comptabilité générale et les consommations, permettent un suivi plus fin et plus régulier et éventuellement des mesures correctives. Cela complète utilement les données annuelles de la comptabilité analytique : un arbitrage entre finesse, exhaustivité et fiabilité d'une part et simplicité, opérationnalité et délai de mise à disposition d'autre part est à réaliser.

En tout état de cause, l'utilisation des données issues de la comptabilité, si elle demeure essentielle, n'a donc de véritable pertinence que si elle s'intègre dans un dialogue plus large, reposant sur l'analyse d'autres données quantitatives (données liées à l'activité, suivi

des effectifs au sein de l'hôpital, etc.). Surtout, elle doit s'articuler avec les orientations des projets du service et du pôle d'activité. Dans un hôpital, l'utilisation des données financières et comptables ne saurait constituer une fin en soi. Elle se présente plutôt comme un outil d'analyse au service d'une stratégie d'organisation et d'amélioration de l'offre de soins, avec l'objectif partagé et permanent de répondre au mieux aux besoins de santé de la population.

L'analyse fine du coût de l'action publique dans les PAP et les RAP

Les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) sont des annexes destinées à l'analyse du volet performance du budget de l'État prévus aux articles 51 et 54 de la LOLF. Ils comportent des objectifs déclinés en indicateurs pour chaque politique publique de l'État. Le Guide de la LOLF précise que « la performance s'apprécie selon trois catégories d'objectifs : les objectifs d'efficacité socio-économique, les objectifs de qualité du service rendu à l'utilisateur, les objectifs d'efficience qui [...] rapportent l'activité des services aux ressources consommées ». (Ministère des Finances, 2012, p. 26.) On n'est donc pas surpris de trouver des indicateurs construits sur des données financières dans cette dernière catégorie. Dès lors qu'un tableau évoque la question du coût, on lit bien en marge de l'indicateur la mention « du point de vue du contribuable ». Or, ces données, produites par les administrations, témoignent d'autant de micro-usages de l'information financière publique - et donc de la comptabilité publique - puisqu'il s'agit d'établir des coûts, à partir de retraitements de la comptabilité générale.

Afin de confirmer que ces indicateurs sont produits à partir de la comptabilité générale,

nous avons procédé au dépouillement systématique de l'ensemble des 65 PAP et des 66 RAP des exercices 2008 et 2019. Nous y avons dénombré l'ensemble des mentions de l'usage d'une information financière ainsi que sa provenance. Le tableau ci-dessous répertorie le nombre d'indicateurs construits à partir d'une information de nature financière ainsi que leur origine :

Source / Exercice	2008		2019	
	PAP	RAP	PAP	RAP
Chorus	-	-	3	3
Chorus + autre	-	-	3	7
Autre solution	36	21	35	11
TOTAL	36	21	41	21

En 2008, il n'est fait mention que 36 fois dans les PAP et 21 fois dans les RAP d'une information financière trouvant sa source dans une base de données comptable. En 2019, ce sont respectivement 41 tableaux pour les PAP et 21 pour les RAP qui sont concernés. Si on constate une légère progression dans les PAP, dans les RAP la diffusion ne se révèle pas plus importante 13 ans après l'entrée en vigueur de la LOLF. Le calcul des coûts semble plus convoqué au service de la justification des crédits budgétaires que de l'évaluation de la performance de l'action publique. Il s'agit d'exprimer pourquoi l'administration demande un financement via les prélèvements obligatoires, en complément éventuel du financement par la redevance.

En 2008, les annexes budgétaires font parfois directement référence à l'exploitation de données issues de la comptabilité générale, via l'application Accord. C'est par exemple le cas de la mission Agriculture et pêche pour les PAP, ou de la mission action extérieure de l'État pour les RAP.

Mais il est parfois difficile de déterminer quelle est l'origine de cette l'information financière. Ainsi, dans le PAP 2008 de la mission Écologie, développement et aménagement durables 2008, on trouve un indicateur 3.2, de nature financière. Cet indicateur est manifestement produit, par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) et les directions départementales de l'équipement (DDE), à partir de données comptables, comme en témoigne la « précision terminologique » du tableau ci-dessous.

	Jan	2008	Jan	Jan	Jan	Jan	Jan	Jan	2008
...
...

Le PAP relatif à la Défense illustre aussi l'utilisation de données comptables dans l'indicateur renseignant la qualité de la dépense pour l'équipement des forces constituée du regroupement des données du contrôle de gestion, de la direction générale de l'armement, et d'un secrétariat commun au programme 146 (Équipement des forces).

Les données de 2019 devaient évoluer vers une forme d'homogénéité, puisque la solution Chorus structure la gestion financière de l'État depuis 2011. Les sources indiquées le confirment : le PAP Action et transformation publiques mentionne bien Chorus comme source des données. Le constat est similaire lorsque l'on s'attarde sur les RAP. Ceux-ci mentionnent explicitement Chorus comme source de l'information financière. Le RAP Action et transformation publiques précise ainsi que « les montants d'autorisations d'engagement sont extraits de Chorus ».

Le PAP relatif à la Défense présente le coût de

la fonction restauration-hébergement selon une méthodologie particulière, mais directement issue de l'utilisation de Chorus. La donnée est portée par le système de comptabilité analytique (Chorus CAN) du service du commissariat des armées, qui constitue un module de Chorus dédié à la comptabilité analytique, proposé depuis 2017 par l'Agence pour l'informatique financière de l'État. Les RAP témoignent par ailleurs de ce que l'ensemble de l'administration tire les conséquences de l'abandon de la comptabilité d'analyse des coûts et des actions et de son remplacement par une comptabilité analytique. Tous les RAP 2019 contiennent un paragraphe sur l'état des réflexions au sein des ministères, comme au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : « Le MAA a participé en 2019 au cycle de réunions bilatérales et d'ateliers thématiques organisés par la direction du budget afin d'accompagner les ministères dans le développement de leur propre comptabilité analytique ».

En attendant le déploiement de Chorus CAN, on constate le maintien de solutions parallèles et propres à certains ministères. À titre d'exemple, le ministère de la Défense utilise la solution Damier du service du commissariat des armées pour présenter le coût de la fonction restauration- hébergement.

À l'aune de ces études et témoignages, il ne fait plus aucun doute que cette politique de l'offre d'information financière que porte la comptabilité publique rencontre une demande. Mais l'efficacité de cette dernière est conditionnée à l'usage fait de la comptabilité. Inversement son mésusage la rend inefficace. La frontière entre usage et mésusage semble passer par la formation des destinataires de l'information ou par la présence d'un tiers susceptible de traduire l'information financière en données intelligibles. Inversement, la montée en

compétence des services financiers des administrations semble permettre un usage partagé de la comptabilité publique au bénéfice d'une amélioration de la gestion financière et de manière indirecte, de l'action publique.

Quelle finance publique alternative pour réussir la transition ?

Jézabel Couppey-Soubeyran et Wojtek Kalinowski
Alternatives économiques - 11 MAI 2023

La transition écologique n'est pas toujours une affaire rentable ni porteuse de croissance. Et elle risque de l'être de moins en moins à mesure que nos modes de vie vont changer et nos besoins de consommation baisser. Les implications financières en seront profondes. L'hypertrophie de la sphère financière constitue l'un des principaux obstacles à la transition vers une économie post-croissance où les objectifs environnementaux, sociaux ou de santé publique priment sur celui de la poursuite de la croissance, que ce soit au niveau des arbitrages politiques, de l'allocation des flux financiers ou du cadre macroéconomique conçu pour orienter l'action publique. Cet obstacle prend notamment la forme d'une montagne toujours plus élevée d'actifs financiers en attente de rendement, le plus souvent à court terme. D'après les chiffres du Financial Stability Board [2022], avec ses 486 600 milliards de dollars d'actifs, le système financier mondial (banques, assurances, fonds d'investissement, fonds de pension, etc.) représente cinq fois le produit intérieur brut de l'économie mondiale. La taille du système financier a plus que doublé depuis 2007, mais cette expansion n'a que peu profité au financement des objectifs de la transition écologique, qui reste sous-financée.

C'est sur ce défaut d'orientation de la finance que la critique devrait davantage porter, pour guider les politiques publiques visant à faire de la finance un levier de la bifurcation sociale-écologique.

Finance et croissance : un lien défait

Qu'est-ce qui a mené à un tel essor de la finance dont la crise financière n'a que faiblement ralenti la course ? Est-ce la baisse tendancielle du taux de productivité et le ralentissement de la croissance économique qui déplacent les ressources vers le secteur financier ? Ou, à l'inverse, la croissance folle du secteur financier qui porte préjudice à la croissance ? Ce qui importe ici, c'est que c'est la recherche de la croissance qui a présidé aux politiques de libéralisation financière.

A partir des années 1970, la vision de la finance comme « moteur de la croissance » s'installe en effet dans les réflexions des économistes et dans l'action politique. Au cours des décennies suivantes, beaucoup d'études empiriques chercheront à démontrer que finance et croissance sont positivement corrélées, voire que la finance « cause » la croissance. Bon nombre d'entre elles ont été menées à la Banque mondiale, sous l'égide de Ross Levine (souvent en collaboration avec Thorsten Beck et Asli Demirgüç-Kunt, deux économistes de la Banque mondiale), pour apporter une caution scientifique aux politiques de libéralisation financière qui se déploient à partir du milieu des années 1980.

Au tournant des années 1970-1980, les cadres réglementaires des systèmes financiers hérités de la Grande Dépression aux Etats-Unis et de l'après-guerre en Europe sont défaits. Ils avaient chacun leurs particularités, mais les deux cèdent quand l'inflation et la récession

viennent de concert bouleverser l'environnement macroéconomique. Dans le nouveau narratif, ce qui permettait la croissance d'hier est vu désormais comme la cause de la stagnation. Il faut alors, pense-t-on, débrider la finance pour retrouver la croissance. Ce choix politique de libéralisation financière marque l'entrée du capitalisme dans une nouvelle phase, celle du capitalisme financiarisé, où la création de valeur, la gouvernance des entreprises, l'activité des banques y compris leur mode de création monétaire se tournent vers les marchés financiers.

Il faut attendre la crise financière de 2007-2008 pour voir enfin émerger la question de savoir si ce lien positif entre finance et croissance vaut quel que soit le niveau de développement financier. Dans une étude de 2011, Jean-Louis Arcand, Enrico Berkes et Ugo Panizza sont les premiers à interroger l'excès de finance et son impact sur la croissance. Première entaille dans le consensus de la Banque mondiale, avant que d'autres études leur emboîtent le pas et montrent qu'un secteur bancaire et financier hypertrophié ne contribue pas au financement d'activités porteuses de croissance.

Cette nouvelle critique d'une finance « improductive » et spéculative s'exprime donc au nom de la croissance et ne s'intéresse pas aux études sur les dégâts de la croissance, devenues entre-temps de plus en plus nombreuses. Aussi étonnant que cela puisse paraître, le peu d'études empiriques consacrées au lien entre développement financier et dérèglement climatique s'inscrivent encore dans le cadre de la courbe environnementale de Kuznets, qui attribue au développement économique au-delà d'un certain seuil des vertus écologiques et cherchent ainsi plutôt à montrer que le développement financier quand il soutient le

développement économique fait baisser les émissions [Kim, Lin et Wu, 2020].

Quel système financier et monétaire pour réussir la transition ?

Il faut bien comprendre un problème avant de vouloir le résoudre, dit l'adage. La régulation financière et les volets « traditionnels » de la politique monétaire – conditions de refinancement des banques, cadre de collatéral, désormais aussi achats de titres sur les marchés financiers – ont naturellement leur rôle à jouer dans la réorientation des financements. Mais précisément parce qu'ils visent surtout à influencer les décisions des acteurs de la finance privée, les mesures incitatives prises dans ce domaine ne peuvent aider que dans des cas bien précis, en modifiant à la marge le profil risque-rendement des investissements « verts » pour qu'ils intéressent davantage les investisseurs privés. Or, cette logique est loin d'être applicable à tous les investissements et toutes les dépenses nécessaires à la transition, et c'est cette diversité de situations qui explique l'écart persistant entre les investissements réalisés et ceux nécessaires, au minimum entre deux et trois points de PIB pendant une dizaine d'années durant dans les estimations les plus optimistes [France Stratégie, 2022 ; I4CE, 2022]. L'écart est probablement bien plus important en réalité.

En simplifiant beaucoup, on peut distinguer trois grands profils d'investissement nécessaires à la bifurcation sociale-écologique :

- Les investissements potentiellement rentables à court ou moyen terme, souvent moyennant des subventions publiques accordées pendant les phases de démarrage plus ou moins longues. C'est typiquement le cas aujourd'hui de ceux dans les énergies renouvelables.

– Ceux dont la rentabilité est plus incertaine ou étalée à un horizon de temps très long. Les investissements d'infrastructures, de rénovation thermique présentent typiquement ce profil. Il faut du temps pour les rentabiliser. Ces investissements-là nécessitent plus que les précédents une combinaison de financements publics et privés, et des investisseurs patients, comme peuvent l'être les investisseurs publics de long terme (banques publiques de développement).

– Les « investissements » qui sont plutôt des dépenses, c'est-à-dire qui ne seront probablement jamais rentables et qui ne contribuent pas non plus à la croissance future du PIB, soit parce qu'il s'agit d'activités de protection ou de restauration qui n'augmentent pas le stock du « capital productif » au sens du PIB, soit parce qu'ils visent à transformer les modes de vie d'une façon qui prépare une décroissance dans d'autres secteurs. Il s'agit de dépenses à la fois indispensables mais sans retour financier. Cela peut caractériser les plus lourdes des dépenses d'infrastructures, mais aussi la protection de la biodiversité et la transition agricole, et les dépenses relatives à la « transition juste » et aux mesures d'accompagnement.

Ajoutons que certaines modélisations à long terme soutiennent que, au fur et à mesure que nos économies poursuivent le chemin de la transition, la part des investissements non rentables augmente dans les besoins financiers globaux. Autrement dit, une transition écologiquement cohérente, qui réussit ses objectifs, deviendrait progressivement de moins en moins rentable et de moins en moins porteuse de croissance. L'hypothèse semble en accord avec le scénario macroéconomique général de la transition : une première phase d'investissement porte certes la croissance, mais les investissements ainsi réalisés (comme la conversion thermique du bâti existant ou les

possibilités de report modal dans les transports) visent à modifier les modes vie de façon à réduire la consommation future.

Comment alors augmenter les marges de manœuvre des Etats pour financer les postes qui relèvent des deux dernières catégories, dans un effort financier « coûte que coûte » comparable à l'effort de guerre, où les Etats ne se demandaient pas si l'investissement était « rentable » ? De toute évidence, la fiscalité et des mesures similaires comme la lutte contre l'évasion fiscale ne pourront aider qu'à la marge. Reste alors le financement par la dette publique (éventuellement mutualisée, dans le cas de l'Union européenne) contractée par l'intermédiaire des marchés ou directement auprès de la Banque centrale, ou des formes de financement sans dette comme le don de monnaie centrale appliqué au problème particulier de la transition.

Nous passons ici en revue les principales options, dont chacune met au défi les règles de gouvernance monétaire actuelles. Dans tous les cas, cependant, l'idée de base est de rendre au pouvoir public la puissance monétaire pour lui permettre d'accomplir l'effort de transition là où la finance privée ne le fait pas. La question du cadre de gouvernance et du contrôle démocratique devient évidemment cruciale pour parer à un risque de détournement de ce pouvoir vers d'autres objectifs. Certes, chaque effort de guerre donne lieu à des profiteurs et des spéculateurs, ce qui n'a pas empêché les Etats d'accomplir l'effort nécessaire. Des garde-fous sont néanmoins nécessaires pour faire face aux tentatives de « gonfler » les besoins et de détourner les canaux financiers de leur mission initiale.

Rachats d'emprunts publics verts

Une première option consiste à appliquer les programmes d'achats des banques centrales

aux titres publics émis spécifiquement pour financer les projets de transition, une sorte de *quantitative easing* (QE) vert à destination des Etats. Il consisterait à ce que la Banque centrale européenne (BCE), par exemple, garantisse le rachat de titres émis par les Etats de la zone euro spécialement pour réaliser des programmes d'investissements verts. Les Etats émettraient des obligations vertes pour financer des investissements de transition, les investisseurs achèteraient ces titres, et pourraient les revendre en tant que de besoin à la BCE. Dans le cas de l'Union européenne (UE), une coordination entre les Etats et une validation *ex ante* de l'usage des fonds par l'UE semble nécessaire, comme le serait la négociation politique de la clé de répartition des fonds entre les Etats. Les obligations émises par les Etats (ou l'UE directement) dans ce cadre devraient être labellisées pour être rachetées le cas échéant par la BCE sur le marché secondaire, dans une forme de coordination implicite qui testerait sans doute les limites des traités.

Puisque les fonds seraient utilisés plus ou moins « à perte », le programme initial devrait être maintenu au même niveau pour un temps indéfini, voire augmenté s'il le faut, pour permettre aux Etats un *roll over* permanent dans des conditions favorables. Passer par les marchés financiers représente néanmoins l'inconvénient de laisser les Etats en principe vulnérables aux fluctuations du coût du refinancement de la dette ; il n'est pas sûr que le traitement spécifique accordé à ces titres par la BCE, par le biais de la labellisation et d'un programme d'achats spécifique, suffise pour protéger les Etats.

Prêt direct au Trésor

L'option suivante serait à la fois beaucoup plus simple et plus classique que la précédente, puisque l'histoire monétaire est jalonnée

d'octrois de prêts directement par la Banque centrale à l'Etat ; la pratique a existé un peu partout à un moment donné, y compris (nécessité oblige) lorsque la loi l'interdisait formellement. Encore aujourd'hui, la Banque d'Angleterre offre une ligne de crédit permanente à l'Etat britannique (la fameuse *Ways and Means facility*), dont le montant (370 Mds de livres) est certes symbolique par rapport aux volumes empruntés grâce aux émissions obligataires. La ligne a même été élargie par la Banque d'Angleterre pour financer les mesures d'assistance pendant la crise sanitaire.

Cependant, le financement monétaire des Etats a été progressivement réduit et interdit au cours du XX^e siècle. Il a été remplacé par les emprunts obligataires sur les marchés financiers, au motif qu'il fallait « discipliner les Etats », et ne se fait plus qu'à titre d'exception. Dans l'UE, l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit ainsi aux banques centrales du Système européen (SEBC) d'apporter une assistance financière directe aux Etats membres. Faire financer directement par la Banque centrale la part des investissements publics verts exigerait donc un changement institutionnel de grande ampleur et un degré élevé de coordination qui remettrait complètement en question l'indépendance de la Banque centrale.

On notera que l'interdiction de financement monétaire ne concerne pas les banques publiques, qui peuvent accéder au refinancement au même titre que les autres banques. Les banques de développement sont les premiers investisseurs de long terme et, à ce titre, appelées à jouer un rôle clé dans le financement de la transition écologique. Mais l'expansion de leurs bilans dépend des conditions de leur refinancement auprès de leur Banque centrale : les investissements à

long terme présentent d'autres risques que la recherche des actifs liquides et les placements à court terme des banques d'investissement privées, et exigent des conditions de refinancement adaptées. Or, sur ce plan, l'article 123-1 du TFUE précise qu'elles ne peuvent bénéficier d'aucun traitement particulier.

Une dette perpétuelle fondante

C'est moins une option dans son propre droit qu'une conclusion logique des deux options précédentes, qui présupposent que la Banque centrale « protège » les Etats face aux pressions exercées par les marchés financiers. Il s'agirait pour la Banque centrale de conserver à son actif les titres de dette publique, c'est-à-dire de renoncer à les vendre, et de rendre sa créance sur les Etats fondante jusqu'à épuisement pour qu'elle décroisse progressivement et que les Etats n'aient pas à la rembourser. De quoi permettre aux Etats de s'endetter toujours plus sur les marchés de titres, sans que la charge financière n'augmente – un tel dispositif ferait baisser les taux souverains – et sans que le stock de dette n'en pâtisse puisqu'il fondrait progressivement.

Si un tel dispositif peut à première vue conférer un extraordinaire avantage aux Etats, c'est avant tout aux investisseurs, détenteurs de titres publics, qu'il profiterait, ce qui serait de nature à approfondir davantage le capitalisme financier plutôt qu'à le transformer pour l'adapter à un monde post-croissance.

Par ailleurs, il y a comme une incohérence fondamentale à vouloir que l'Etat se finance par la dette en empruntant sur les marchés pour aussitôt vouloir que cette dette soit sanctuarisée et fondue par la Banque centrale.

Une annulation conditionnelle des dettes publiques au bilan des banques centrales

Variante de la proposition précédente, une opération d'annulation de dette publique aurait un caractère ponctuel. Elle serait effectuée à l'actif de la Banque centrale et ne concernerait pas les porteurs privés de titre de dette publique. Elle serait conditionnée par la réalisation d'investissements publics dans la transition à hauteur des montants annulés. Cette proposition avait été soutenue en février 2021, pendant la crise sanitaire, par 150 économistes européens lorsque les taux souverains étaient au plus bas et les écarts de taux entre pays emprunteurs pratiquement nuls. Il en va autrement aujourd'hui avec la remontée des taux d'intérêt qui a suivi l'inflation et la remontée des taux directeurs de la Banque centrale : les conditions d'emprunt différentes d'un Etat à l'autre introduiraient une inégalité de traitement.

Certes, rien n'empêche d'imaginer un emprunt mutualisé comme celui réalisé par l'Union européenne pour financer le plan de relance Next Generation EU, mais cette mutualisation avait été acceptée à la condition de ne pas la renouveler. La fenêtre d'opportunité reste donc étroite pour une opération d'annulation conditionnelle de dette, qui en outre ne pourrait pas constituer une disposition pérenne. Si l'on venait à annuler la dette publique à chaque fois qu'elle est contractée, ce serait assurément la preuve à nouveau que la dette n'est pas l'instrument de financement idoine des investissements publics, a fortiori de ceux à la fois massifs et non rentables.

Du don conditionnel de monnaie centrale aux Etats

La dernière option est une forme de monnaie hélicoptère, donc un don ou plus exactement une subvention de monnaie centrale, qui n'irait

plus aux ménages ou aux entreprises – en tout cas pas de façon prioritaire, vu qu’il s’agit de financer la planification écologique – mais aux Etats. La monnaie hélicoptère se veut un instrument ponctuel de soutien de la dépense, ici publique dans la transition écologique, dans une configuration de récession ou de crise. Ce serait un don de monnaie centrale aux Etats conditionnel à la réalisation des investissements indispensables mais non rentables. Ce financement sans contrepartie financière, c’est-à-dire sans exigence de remboursement serait parfaitement adapté à l’absence de retour financier de ce type d’investissement.

Cette option paraît plus en cohérence avec la nature des dépenses dont il s’agit ici, qui n’engendrent pas de condition de leur remboursement et qui ne devraient pas s’ajouter à la dette publique ; qualifier ces financements de dette pour ensuite les mettre à l’abri à la Banque centrale est un arrangement institutionnel conçu pour ne pas heurter les représentations traditionnelles de la monnaie-dette. Cette option supprimerait aussi les rentes non justifiées des banques et des marchés financiers, qui achètent la dette pour la revendre aussitôt aux banques centrales.

Comme les options précédentes, cependant, celle-ci ne manquerait pas d’interroger sur la compatibilité avec l’article 123. On pourrait toujours mettre en avant que les traités européens interdisent à la BCE de prêter directement aux Etats, mais ne parlent pas du cas où la BCE donnerait directement de l’argent aux Etats (les textes ne mentionnent d’ailleurs pas du tout non plus, et de ce fait n’interdisent donc pas, le transfert de monnaie centrale aux entreprises et aux particuliers). Mettre en avant aussi que ce mode de financement n’augmenterait pas la dette des Etats, ce qui serait assez conforme à l’esprit des traités,

mais il demeurerait des doutes juridiques que seule une volonté politique sans faille pourrait lever.

Marges de manœuvre à explorer

Cette discussion sur la comptabilité de telle ou telle option avec les traités européens mériterait d’être poursuivie et approfondie, notamment pour le don monétaire. La question centrale est de savoir si un tel don devenait compatible avec l’article 123 en allant non à l’Etat mais à une société financière publique, comme une caisse de développement durable qui s’en servirait pour subventionner des projets d’investissements ou des dépenses reconnues comme indispensables à la transition mais insuffisamment rentables pour être financées autrement. Faudrait-il y voir un traitement différencié de celui réservé aux établissements de crédits ? Cela se discute : quand les banques commerciales remboursent à la Banque centrale moins que ce qu’elles lui ont emprunté grâce à des prêts à taux négatifs, ne bénéficient-elles pas déjà de dons de monnaie centrale ? Nous ne trancherons pas la question ici, mais soulignerons seulement que l’on a souvent vu par le passé qu’en situation d’urgence les textes du traité pouvaient être interprétés avec grande souplesse par la BCE ou la Commission européenne. C’est finalement la volonté politique, avant même le cadre institutionnel, qui décidera de la mise en œuvre ou pas de l’une ou l’autre des options de financement public alternatif qui viennent d’être présentées.

Quels effets structurels sur le système financier ?

L’irruption de tels financements alternatifs bouleverserait sans doute le système financier dans son ensemble, et appellerait à des

modifications structurelles au niveau des flux financiers, de la taille du système financier et des acteurs dont le système est composé. La création monétaire réalisée pour permettre les investissements publics augmenterait la taille du bilan de la banque centrale, mais le pouvoir monétaire serait bien plus tourné vers les besoins de transformation de l'économie réelle que vers le commerce de titres sur les marchés secondaires. Les investissements privés occuperaient une place moins centrale mais ne disparaîtraient pas. La finance privée profiterait de façon indirecte des financements publics, avec des nombreux investissements diffus à plus petite taille organisés autour des grands projets.

Toujours est-il qu'au moins une partie des options esquissées ci-dessus ouvrent plutôt la perspective d'une définanciarisation inscrite dans le long terme, conformément aux scénarios macroéconomiques post-croissance, où les investissements publics soutenus par des financements alternatifs font augmenter la croissance dans une première phase avant que, dans une seconde phase, la transformation des modes de production et de consommation fasse progressivement diminuer les activités économiques.

Comment évolueraient les variables financières dans un tel contexte ? S'agira-t-il d'une transition ordonnée protégeant les avoirs des épargnants individuels, ou faut-il s'attendre à des dévalorisations et des chocs abrupts ? Quels seront les impacts sur les prix relatifs des actifs, notamment des actifs non élastiques (foncier, immobilier, ressources naturelles) qui jouent un rôle clé dans la formation des inégalités sociales ? Des tendances allant dans le sens opposé peuvent se contrebalancer, de sorte qu'il n'est pas simple de prédire l'évolution du ratio stock d'actifs/PIB. On peut parier en revanche que la structure du secteur financier s'en trouverait

modifiée : banques centrales et banques publiques de développement verraient leur part s'accroître, ce qui appelle d'ailleurs à la vigilance sur leurs conditions de gouvernance.

Si le système financier reste inchangé alors que le contexte externe change, nous assisterons à la poursuite et à l'exacerbation des tendances passées : emballement du crédit, bulles, spéculation, transferts des activités et des risques vers des acteurs moins réglementés ou des pays moins-disants, etc. Notamment, si le verdissement de la finance privée n'avancait pas au même rythme que l'investissement public, alors les bilans bancaires demeureraient chargés d'actifs en perte de valeur et seraient pleinement exposés au risque de transition.

La régulation financière devrait donc impérativement accompagner ces innovations de financement public et embarquer la finance privée dans la transition, au risque sinon de fragiliser les systèmes des paiements et les épargnants individuels. L'existence d'une monnaie centrale numérique serait à cet égard pour les déposants et épargnants un sanctuaire utile, que les banques commerciales n'appellent toutefois pas de leurs vœux, craignant de voir s'éroder davantage leur base de dépôts.

FINANCES PUBLIQUES

La comptabilité nationale : l'information économique au service du pilotage des finances publiques

Jean-Paul Milot

Revue Française d'Administration Publique 2022/3/N°183

Résumé

La comptabilité nationale est un cadre comptable harmonisé au niveau mondial, construit pour fournir des informations macroéconomiques utiles pour déterminer des politiques économiques. Le cadre est inspiré par la comptabilité d'entreprise et appliqué à tous les agents économiques. Les administrations publiques sont des opérateurs chargés de produire des services non marchands ou de redistribuer des revenus. Étant le seul outil d'information harmonisé sur les finances publiques au niveau international, c'est la comptabilité nationale qui a été retenue pour mesurer le respect des engagements budgétaires pris par les pays membres de l'Union européenne. Ce rôle nouveau a été confirmé par le droit européen.

La comptabilité nationale est un cadre permettant de présenter des informations macro-économiques utiles pour l'analyse et la détermination des politiques économiques, tout en assurant une bonne comparabilité entre les différents pays. C'est un système harmonisé au niveau mondial qui repose sur un cadre formalisé structuré par des équilibres comptables. La production des comptes nationaux utilise des données de nature différentes : sources administratives et comptables, statistiques, enquêtes, voire estimations. Le recours à ces sources varie suivant les pays en fonction du développement plus ou moins poussé des systèmes nationaux d'information, les sources comptables étant privilégiées lorsqu'elles existent, car étant considérées comme les plus fiables.

La comptabilité nationale n'a pas été construite pour étudier spécifiquement les finances publiques, qu'elle cherche à intégrer dans une analyse globale au détriment de l'étude de

certaines de leurs spécificités. Son utilisation au niveau européen pour la surveillance des politiques budgétaires résulte plus de l'absence d'autre outil harmonisé que de sa capacité à décrire de manière complète la situation financière des États membres. Cet usage, non prévu à l'origine, lui a donné un nouveau rôle et un statut juridique important qui ne sont pas sans conséquences sur les débats relatifs au développement de la comptabilité publique au sein de l'Union européenne. L'importance accordée aux données fournies par la comptabilité nationale sur la situation financière des administrations ne facilite pas la diffusion des comptes des entités publiques produits par la comptabilité publique et rend très difficiles les efforts d'harmonisation de ces comptes.

La nature de la comptabilité nationale

La comptabilité nationale s'est construite progressivement au xx^e siècle. Il s'agit d'un

cadre harmonisé au niveau international permettant d'aborder des concepts clés du point de vue de l'analyse économique.

Des débuts de la comptabilité nationale «moderne» au système actuel

La comptabilité nationale telle qu'elle existe aujourd'hui est le produit d'une élaboration progressive entamée dans les années 30 du siècle dernier (Vanoli, 2002). Sa construction représente une synthèse de travaux menés selon des approches différentes. Les principales sources d'inspiration ont été les statistiques sur le revenu et la fortune nationale, notamment celles développées par Kuznets en 1937 sur la période 1919-1935 pour les États-Unis, les travaux de Léon Tieff sur la structure de l'économie américaine entre 1919 et 1928 et les formalisations de la notion de circuit économique à partir des réflexions de Keynes.

À l'origine un développement différencié selon les pays

En 1947 Richard Stone propose un modèle comptable (Stone, 1947) intégrant ces approches dans un rapport au comité des statistiques de l'ONU. Ce modèle est fondé sur un ensemble d'équations comptables permettant de relier les principaux agrégats macro-économiques : $\text{revenu} = \text{production} = \text{consommation} + \text{investissement}$, et $\text{épargne} = \text{revenu}$

- consommation . Il est très élaboré sur le plan conceptuel alors même que les possibilités de le mettre en œuvre sont encore assez limitées dans la plupart des pays. Il oriente cependant les travaux des institutions internationales, qui sont les principaux promoteurs de cette méthode. Il est partiellement et diversement appliqué dans les principaux pays développés en tenant compte des particularités nationales.

La France développe un système spécifique qui se distingue à la fois des systèmes appliqués dans les pays anglo-saxons (qui ne sont pas unifiés mais qui adoptent des concepts fondamentaux voisins) et du système en vigueur dans les pays à économie planifiée. Les différences portent sur la définition de la production qui est le concept fondamental structurant tous les systèmes. Les systèmes anglo-saxons en retiennent une conception assez large intégrant une partie de production non marchande selon des modalités encore peu claires. Le système français adopte une définition de la production limitée aux biens et services marchands. Les pays à économie planifiée ne reconnaissent que la production de biens (production matérielle) étendue toutefois aux services permettant de mettre ces biens à la disposition du consommateur final.

Le système français se démarque également des autres en ce qu'il vise d'emblée l'intégration des descriptions de la redistribution et du financement dans le cadre comptable, alors que les systèmes anglo-saxons restent organisés autour des notions de revenu national et de production (modèle dit NIPA, national income and production account, auquel les USA resteront longtemps attachés en pratique, même après les évolutions intervenant en 1968).

Le passage à un système harmonisé au niveau mondial

Plusieurs révisions du système de 1947 interviennent (1953, 1960 et 1964). Elles permettent d'intégrer les résultats des travaux menés dans différents pays ayant plus ou moins adoptés le modèle initial (dit SNA, System of National Accounts, SCN en français). Le premier modèle véritablement complet et harmonisé au niveau international est adopté en 1968 dans le cadre de l'ONU. Un autre

modèle est cependant adopté en même temps pour les pays à économie planifiée, la comptabilité du produit matériel (CPM).

Cette **semi-harmonisation** permet de formaliser les différences entre les deux modèles ouvrant la voie à des comparaisons possibles.

La CPM ne sera pas vraiment utilisée en pratique, les systèmes effectivement mis en œuvre dans ces pays restant assez obscurs. Elle sera abandonnée lorsque le système de planification le sera et le SCN deviendra alors *le système harmonisé* au niveau international.

Depuis 1968 le SCN a été révisé deux fois. La première révision est intervenue en 1993 et la seconde en 2008. Ces modifications n'ont pas apporté de bouleversements majeurs dans sa structure. Le système de 1993 a consacré l'aboutissement conceptuel du modèle en explicitant toutes les implications. La révision de 2008 a porté sur le traitement de certaines opérations (comptabilisation des dépenses de recherche et du matériel militaire en investissement...) sans changer la structure générale.

Parallèlement aux travaux menés dans le cadre de l'ONU qui devaient aboutir au SCN 1968, la Communauté européenne élaborait un système destiné à s'appliquer dans les États membres. L'objectif était de disposer d'un dispositif plus opérationnel que le SCN qui était assez abstrait. Il s'agissait d'obtenir un niveau de comparabilité et de fiabilité permettant une utilisation à des fins de définition de politiques intégrées, ou de convergences, entre des économies présentant des caractéristiques communes, alors que le SCN devait se situer à un assez grand niveau de généralité conceptuelle pour pouvoir s'appliquer dans tous les pays. Néanmoins les concepts de base et l'architecture générale étaient identiques dans les deux démarches.

C'est pourquoi, après quelques ajustements mineurs opérés après la conclusion des travaux onusiens, le système européen (SEC) a pu être présenté comme une version d'application du SCN 1968 et être adopté en 1970. Depuis il a été modifié à la suite des révisions du SCN en 1995 (SEC 95) et en 2010 (SEC 2010), confirmant son statut de *version d'application* à l'Europe du SCN.

Les travaux pour une nouvelle révision (du SCN et du SEC) viennent d'être entrepris et devraient déboucher en 2025 (Zwijnenburg, 2021).

Une gouvernance originale

Une « gouvernance » mondiale stabilisée de la comptabilité nationale a été mise en place lors de l'élaboration du SCN 1968. Elle est assurée par un groupe dit « inter-secrétariats » (ISWGNA) qui rassemble les secrétariats des organismes internationaux chargés des questions statistiques et économiques : comité de statistique de l'ONU, FMI, Banque mondiale, OEEC puis OCDE et enfin Eurostat depuis sa création sous le sigle d'OSCE (Office statistique de la communauté européenne). La présidence du groupe est assurée de manière tournante par chacune des cinq organisations membres et le secrétariat est tenu par la division des statistiques de l'ONU. Ces instances sont assistées d'un comité d'experts désignés par le groupe inter-secrétariats et d'un comité regroupant les représentants des instituts nationaux de statistiques en charge des comptes nationaux pour chaque pays membre. Des groupes de travail thématiques sont constitués en tant que de besoin. Le document final est adopté par le comité de statistiques de l'ONU.

Un modèle orienté sur l'analyse macroéconomique

La comptabilité nationale est *un cadre*

comptable plus qu'une véritable comptabilité. Ce cadre est fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations, comme la comptabilité générale appliquée par les entreprises. Il utilise les mêmes concepts de base, même si les contraintes propres à la comptabilité nationale nécessitent certaines adaptations ou exceptions.

La nécessité de tenir compte de la diversité des sources

La construction des comptes inclus dans ce cadre n'utilise pas (ou pas systématiquement) la technique comptable classique. Il ne s'agit pas de tenir et de produire les comptes d'une personne identifiée mais de présenter ceux de regroupements de personnes définis par des caractéristiques communes (producteurs, consommateurs...). Ces comptes de regroupement de personnes (le plus souvent de personnes au sens juridique) ne sont pas obtenus uniquement en agrégeant les comptes des personnes comprises dans le regroupement. Il n'est donc pas possible de les désagréger pour revenir à une information comptable de base et à des pièces justificatives comme dans une *comptabilité classique*. Cette impossibilité a plusieurs causes. Elle résulte ainsi du fait que certaines personnes (les ménages par exemple) ne sont pas tenus de produire une comptabilité et que, si elles le font de manière volontaire, celle-ci ne peut être normalisée et donc exploitable dans une agrégation. Elle résulte aussi du fait que plusieurs sources peuvent être disponibles pour une même opération. En effet, les impôts payés par les entreprises figurent dans les comptes des entreprises et dans les comptes des administrations. Ces deux chiffres ne sont pas identiques pour de nombreuses raisons. Or le modèle de la comptabilité nationale implique un équilibre des opérations : les impôts acquittés doivent être égaux aux impôts acquis pour une année donnée. Il faut

donc choisir entre deux chiffres et remplacer celui qui figure dans les comptes du secteur dont on n'a pas retenu le montant par celui qui provient de l'autre secteur. Cette opération nécessite de rééquilibrer les comptes de ce secteur, le modèle étant dans sa structure en partie quadruple : les opérations entre secteurs sont équilibrées et les comptes de secteurs sont équilibrés. Mais ces corrections se font globalement au niveau du secteur, il est pratiquement impossible, et d'ailleurs inutile, de les répercuter sur les comptes des personnes qui composent le secteur.

La comptabilité nationale ne peut donc pas s'appuyer uniquement sur des sources comptables et même lorsqu'elle le fait elle ne peut pas toujours s'y tenir. Si les sources comptables sont inexistantes ou insuffisantes, elle doit utiliser aussi des statistiques générales, des données d'enquête spécifique (par exemple pour calculer la consommation des ménages) ou des sources administratives (par exemple des données fiscales pour calculer les revenus des ménages).

L'intégration des informations dans un cadre unique

Le cadre comptable permet de confronter ces données issues de sources différentes. C'est un instrument de cohérence très puissant permettant d'identifier des insuffisances dans les sources et de possibles incohérences. Il donne à la comptabilité nationale un rôle particulier dans *la structuration et le développement de l'information financière macro-économique*. Ce rôle, que l'on pourrait qualifier par boutade de juge de paix n'a pas que des aspects positifs, il a des conséquences sur le développement du système qui doit tenir compte d'enjeux multiples dans des domaines très différents. Les contraintes de cohérence ont un poids très important et interdisent parfois d'intégrer certaines informations qui

pour- raient sembler utiles. Ainsi les provisions, qui sont des passifs en comptabilité d'entreprise, sont difficilement comptabilisables en comptabilité nationale dans la mesure où le cadre impose que tous les passifs comptabilisés correspondent à des actifs imputés à d'autres agents. Comme il est parfois impossible d'identifier une contrepartie à de tels passifs leur prise en compte est très limitée en comptabilité nationale. Cette rigidité architecturale peut déconcerter certains utilisateurs et brouiller les débats sur la portée des informations four- nies. Certains malentendus sur le bon usage du PIB sont sans doute liés à cette situation.

Les *méthodes d'élaboration des comptes* sont spécifiques à chaque pays car les systèmes d'information sont organisés au niveau national. Les données disponibles varient donc, en quantité et en qualité, d'un pays à l'autre. Le processus de fabrication ne peut donc être harmonisé, cet état de fait renforce l'importance de la normalisation du cadre et des concepts qui le structurent. Cette normalisation est la seule garantie d'une possible comparabilité des résultats.

On pourrait d'ailleurs considérer que la diversité des sources selon les pays reflétant aussi en partie la diversité des structures économiques, le cadre comptable devrait être aussi spécifique à chaque territoire. Cependant la dimension de comparaison internationale a toujours été une préoccupation importante, voire décisive, dans les travaux de comptabilité nationale et les travaux d'harmonisation internationale portant sur le cadre comptable ont été une source majeure de son développement.

L'importance du concept de production

La comptabilité nationale est centrée sur la définition de la production qui détermine celle

du revenu et de la consommation. Selon le SCN 2008 (§ 1.40) « *la production est considérée comme un processus matériel, réalisé sous la responsabilité d'une unité institutionnelle et géré par elle, au cours duquel du travail et des actifs sont utilisés pour transformer des biens et des services afin de produire d'autres biens et services* ».

La mise en œuvre d'une définition aussi abstraite pose de nombreux problèmes. Tout d'abord un certain nombre d'exceptions ont été admises en même temps que la définition. Ainsi la production domestique réalisée par les ménages pour eux-mêmes n'est que partiellement reprise dans le cadre central pour des raisons essentiellement pratiques : difficultés d'évaluations fiables et faible impact sur les revenus et la consommation (§ 1.41 et 1.42 du SCN). L'argument retenu pour justifier cette limitation est que si une production domestique est, par construction, affectée pour le même montant et au même moment à la consommation du ménage qui l'a réalisée l'information est peu utile à l'analyse de l'équilibre économique et de l'emploi. Il en résulte que tous les biens produits pour compte propre par les ménages sont inclus dans la production car la décision de les consommer ou de les vendre peut être prise après qu'ils ont été produits et cet arbitrage peut avoir des conséquences sur les revenus. À l'inverse les services produits pour compte propre sont exclus car étant consommés au moment de leur production. Toutefois les services produits par du personnel domestique rémunéré et ceux produits par les logements occupés par leurs propriétaires (loyers fictifs imputés) constituent une exception à cette exception car les premiers ont un impact sur le niveau d'emploi et l'inclusion des seconds permet une meilleure comparabilité entre les pays ayant des pourcentages de propriétaires différents. L'autre raison avancée pour justifier ces

exclusions est la difficulté d'évaluer ces productions. Les résultats dépendent beaucoup des conventions retenues et leur intégration dans le PIB rendrait les calculs de son évolution trop arbitraires. Néanmoins le système prévoit que des évaluations périodiques de l'ensemble de la production au sens de la définition générale doivent être fournies dans des tableaux annexes.

Le partage volume-prix

La comptabilité nationale présente également une spécificité majeure par rapport à la comptabilité générale appliquée par les entreprises. Cette dernière établit des comptes *en valeur* qui retracent les événements modifiant la situation financière. La comptabilité nationale produit de tels comptes pour l'ensemble des agents mais elle les complète par des comptes *en volume* qui sont censés éliminer les effets des mouvements de prix. Le chiffre de la croissance du PIB est ainsi un chiffre de la croissance en volume, obtenu par l'application d'un indice de prix à la variation du PIB en valeur. Cette spécificité donne à la comptabilité nationale un statut particulier dans la mesure où l'interprétation de la notion de volume est complexe. Pour un bien ou un service homogène le partage entre volume et prix est un partage entre quantité et prix mais pour des agrégations de biens et de services la notion de quantité n'a plus de sens évident et le partage volume prix renvoie nécessairement à des notions d'utilité introduisant un élément plus subjectif (Blanchet et Fleurbaey, 2019). Le débat sur l'utilisation du PIB porte principalement sur la frontière entre des interprétations rigoureuses de la notion de volume et des interprétations plus larges qui la tirent vers des assimilations plus ou moins explicites aux notions de bien-être, *a priori* étrangères à cette démarche. Il faut de plus souligner que la notion de volume est particulièrement difficile à mesurer dans le

cas de la production non marchande des APU (Houriez, 2020) (Carnot et Debauche, 2021).

Les autres questions spécifiques à la comptabilité nationale

L'évolution économique a introduit de nouveaux problèmes ou exacerbé des problèmes classiques mais qui avaient peu d'impact au début de la comptabilité nationale. Ces questions sont devenues fondamentales et la pertinence des réponses qui seront apportées déterminera largement la portée et l'avenir du système : comment « territorialiser » la production (Connolly, 2017) dans un contexte de mondialisation et de dématérialisation d'une partie de cette production ? Comment intégrer la « gratuité » apparente de certaines activités ? Comment mieux prendre en compte les relations entre l'économie et l'environnement naturel et ses effets sur la soutenabilité de la croissance ? (Vanoli, 2017) (Blanchet, 2020a et 2020b).

Ce sont ces sujets qui sont au centre des débats ouverts dans le cadre de la révision du SCN et du SEC. Ils représentent un immense défi pour les comptes nationaux, bien plus important que l'amélioration de la description de la situation financière des administrations publiques. Pour autant l'usage de la comptabilité nationale dans la surveillance des finances publiques, décrit ci-après, ne va pas disparaître, notamment au sein de l'Union européenne, faute d'alternative crédible.

Les usages de la comptabilité nationale

La comptabilité nationale a été construite pour être *une aide à l'analyse économique, à la prise de décision et à l'élaboration des politiques* à destination des pouvoirs publics et des organisations internationales. Elle est maintenant aussi utilisée comme instrument de surveillance d'engagements formels entre

des États liés par des traités. Cet usage porte à la fois sur la mesure des indicateurs pour l'exercice écoulé et sur la présentation de la trajectoire des finances publiques pour les années à venir dans le cadre des programmes de stabilité.

Son efficacité n'est pas contestée dans ce nouvel usage mais cela induit des contraintes qui peuvent en limiter la portée.

Le seul outil de comparabilité et de pilotage

La comptabilité nationale est le seul outil fournissant une information financière macro-économique harmonisée au niveau international et *a fortiori* européen. Cette harmonisation, fondée sur la cohérence du cadre comptable, permet *de rendre compte de l'activité des administrations* dans le processus économique global d'une manière comparable entre les pays. Aussi lorsque les débats sur l'adoption de l'euro ont montré la nécessité de disposer d'outils permettant d'imposer une discipline budgétaire encadrée au niveau européen, les chiffres fournis par la comptabilité nationale sur la situation des APU sont apparus comme les seuls présentant une comparabilité suffisante.

Le traité de Maastricht, qui a entériné ces choix, a considérablement accru les usages de la comptabilité nationale, non seulement en matière de surveillance des finances publiques mais aussi en matière d'analyse des déséquilibres macroéconomiques. De plus le revenu national brut (RNB), agrégat proche du PIB, sert de base à la détermination d'une des ressources de la Communauté européenne, ce qui justifie aussi les pouvoirs d'investigation importants attribués à Eurostat. L'utilisation des données des comptes des APU dans les procédures de déficit excessif a conduit Eurostat à développer des dispositifs spécifiques pour mieux harmoniser la

production des comptes des APU au sein de l'Union européenne. Il a publié ainsi un manuel pour le calcul de la dette et le déficit public qui se présente comme un guide d'application du SEC sur ces sujets. Ce manuel est régulièrement mis à jour en intégrant les décisions prises par Eurostat à propos du traitement de certaines innovations financières (opérations de reprise de dettes par exemple, ou de partenariat public-privé). Soit ces questions sont posées directement par les États membres, soit elles résultent de remarques ou de critiques formulées par Eurostat sur les chiffres notifiés par les États membres. Il faut noter que ces précisions, qui apportent un réel progrès dans l'harmonisation, restent cependant confinées à des questions relatives aux conséquences financières directes d'opérations affectant la dette et le déficit.

Outre ces données sur les comptes publics de l'année écoulée la comptabilité nationale fournit un cadre harmonisé pour la présentation des projets de plans budgétaires et les rapports d'émission de dette qui détaille les effets des mesures discrétionnaires sur l'exécution budgétaire. Il est également prévu des modèles de tableaux à remplir par les États membres pour communiquer les prévisions macroéconomiques, les objectifs budgétaires, les projections de recettes et de dépenses dans un scénario de politiques inchangées ainsi que les éléments montrant comment les recommandations sont suivies et les divergences par rapport au programme de stabilité le plus récent. Ces évolutions ont fait du SEC *un instrument juridique fort* : alors que les versions précédentes du SEC n'étaient que des manuels méthodologiques c'est, depuis le SEC 95, un règlement européen.

Elles ont également donné un rôle majeur à Eurostat, sans en faire pour autant un institut de statistique européen, la diversité des

sources nationales contraignant le processus de production des comptes à rester au niveau des États.

Les limites de la comptabilité nationale au regard des finances publiques

La comptabilité nationale n'a pas été construite pour surveiller les finances publiques, ni même pour évaluer spécifiquement leur situation. D'ailleurs, l'intégration des administrations publiques dans le cadre comptable a été assez chaotique. Le débat était de savoir si les administrations publiques (APU) étaient des producteurs (de services non marchands) ou des consommateurs (redistribuant des revenus).

Le traitement de la production non marchande

Le compromis adopté a considéré les APU comme des producteurs de services non marchands et comme des agents redistribuant le revenu et la richesse. Mais les spécificités de la gestion publique, notamment l'absence d'affectation des ressources aux charges, ne permettent pas une traduction comptable simple de cette approche. Elles obligent à intégrer une double analyse dans les comptes, provoquant une rupture dans la description. Cette dualité est fondée sur une différence de nature entre deux grandes modalités de l'action publique : produire des services non marchands ou verser des prestations monétaires. Cette distinction est justifiée par la nécessité d'intégrer les APU dans le champ de la production afin d'obtenir une mesure du PIB qui prenne en compte la contribution des services non marchands dans la consommation et donc le niveau de vie des ménages. Cette intégration est nécessaire notamment pour obtenir une bonne comparabilité internationale de ces notions dans la mesure

où le partage entre services marchands et services non marchands varie entre les pays, par exemple pour les services de santé ou d'enseignement. Mais la finalité de l'action publique et celle de son financement ne sont pas fondamentalement liées à une distinction fondée sur la nature des activités. Il est impossible d'attribuer des impôts au financement des services non marchands et d'autres au financement des prestations monétaires. Le choix entre offrir des services rendus directement par les APU et financer des services produits par des entités privées pour qu'ils soient fournis gratuitement aux bénéficiaires ou encore verser des prestations monétaires aux ménages pour qu'ils puissent acquérir ces services est un choix politique qui intègre éventuellement des considérations de coûts et d'efficacité. Il est indépendant (au moins au premier degré) de la définition des finalités des politiques publiques et de la structure de la fiscalité. La seule façon de concilier l'analyse de la production et celle de la redistribution est donc de les juxtaposer. Mais cette juxtaposition conduit à un double compte qui ne peut être éliminé qu'en imputant aux APU leur propre production. Cela permet cependant d'intégrer la production non marchande dans une analyse complémentaire et, pour sa partie individualisable, de l'imputer à la consommation des ménages. Ce détour, qui ne facilite pas la compréhension de certains soldes, permet à la fois de mesurer une production non marchande et de déboucher sur des soldes non financiers : l'épargne et la capacité ou le besoin de financement, exempts de doubles comptes et qui s'inscrivent dans une logique budgétaire assez classique débouchant sur un solde entre des recettes encaissées ou acquises et encaissables à très court terme et des dépenses décaissées ou des dettes certaines à très court terme (système souvent qualifiée de caisse modifiée). Le FMI a d'ailleurs développé un système de

présentation des finances publiques qui s'appuie directement sur les chiffres fournis par la comptabilité nationale en remplaçant les flux de recettes et de dépenses dans ce système de caisse modifiée qui ignore la production non marchande. Cette seconde approche revient à reconnaître que la production de services non marchands est une forme de redistribution.

Les « engagements » à long terme

Ces acrobaties comptables, qui ont le mérite de faire tenir deux analyses formellement contradictoires dans un même cadre, ont une conséquence importante sur le traitement des engagements liés aux politiques de redistribution. Comme l'approche par la production non marchande est privilégiée à raison du rôle structurant du PIB et que la production ne crée pas d'engagement en général (elle peut ou non se poursuivre au cours des périodes ultérieures) les *clients* ou les *usagers* ne sont pas parties prenantes dans la description comptable. Les seuls passifs qui sont considérés sont ceux qui résultent des relations entre les participants à la production : fournisseurs, salariés... Par cohérence avec ce traitement de la production, les autres modalités : financement d'activités marchandes ou versement de prestations monétaires sont considérées comme ne donnant pas lieu à des passifs correspondants à d'éventuels droits acquis à des prestations futures. Ce choix conduit à ignorer les conséquences futures des politiques pratiquées, il est cohérent avec le principe de l'annualité budgétaire mais peut aussi être considéré comme ramenant la comptabilité d'exercice à une comptabilité de caisse aménagée, avec les limites qui s'attachent à cette technique. Pour répondre aux principaux inconvénients de cette situation des tableaux annexes fournissant des informations sur la question des engagements de retraites sont

prévus par le SCN et le SEC, mais ces tableaux sont clairement mis hors du cadre central des comptes.

Le traitement des actifs publics

La question des engagements à long terme découlant de politiques publiques n'est pas la seule limite à la portée de la comptabilité nationale en matière d'analyse des finances publiques. On retrouve des difficultés analogues du côté de l'actif des APU. Les comptes de patrimoine présentent des bilans pour tous les secteurs institutionnels. Ces comptes ont été depuis le début une composante importante de la comptabilité nationale. Même si pour des raisons pratiques les premiers travaux ont été centrés sur les flux, et le restent dans de nombreux pays, la dimension patrimoniale était intégrée dès les premiers modèles. La notion de flux est d'ailleurs définie par rapport à la notion de stock. Le SCN définit les flux comme des variations de stocks, cette dernière notion ayant ainsi un caractère premier. Cependant le caractère structurant de la définition de la production, qui est une notion de flux, a des conséquences sur la définition du périmètre des stocks. Les stocks que considère la comptabilité nationale sont répartis en deux catégories : les stocks produits et les stocks non produits. Les premiers sont le résultat d'un processus de production, leur définition est donc nécessairement cohérente avec celle de la production. On y retrouve tous les biens produits ayant un caractère d'investissement, les biens produits destinés à la consommation mais non encore utilisés au cours de la période et certains services produits et considérés comme pouvant faire l'objet d'une accumulation. Cet ensemble se retrouve dans les comptes des APU sans spécificité particulière. Le cas des stocks non produits pose plus de questions. Ils ne sont pas définis de manière conceptuelle mais sont énumérés

dans une liste fermée. Ils comprennent les ressources naturelles, les contrats, baux et licences ainsi que les fonds commerciaux et les autres actifs commerciaux. On comprend que cette liste a été établie dans une optique assez restrictive de la notion d'actif et sous l'influence de la comptabilité d'entreprise. Il s'agit au fond d'ajouter aux actifs produits des éléments qui ont manifestement le caractère d'actif, essentiellement parce qu'ils produisent des revenus, qualifiés généralement de revenus d'actifs.

Mais on voit aussi qu'aucune réflexion sur la nature spécifique de certaines ressources publiques n'a été menée lors de cette élaboration. Or, même en restant dans le cadre d'une approche par les revenus, la principale ressource des APU est constituée par des prélèvements obligatoires qui ne sont pas des revenus tirés de la production. Dans une démarche classique les revenus viennent soit de l'activité (productive) soit de la détention d'actifs (loyers, qui sont intégrés dans la production, ou rentes). Mais la comptabilité nationale, comme d'ailleurs la comptabilité générale appliquée aux entités publiques, ne va pas jusqu'à relier les prélèvements obligatoires à des actifs, pour des raisons d'abord pragmatiques. Ces actifs seraient en effet difficiles à évaluer et à imputer à des entités définies. Il en résulte que ces éléments, qui sont la principale ressource des APU, restent *en l'air* ce qui affaiblit incontestablement la portée et la cohérence de la description.

Il existe également d'autres ressources qui sont plus ou moins ignorées par la comptabilité nationale. C'est le cas de tous les éléments qui entrent dans la définition du domaine public et dont l'exploitation, directe ou déléguée à des entités privées, est, ou pourrait être, source de revenus.

Toutes ces limitations entraînent que le bilan produit par les comptes nationaux des APU ne peut être considéré comme *représentatif de la situation des finances publiques*, d'autant que cette dernière notion est mal appréhendée en comptabilité nationale pour les raisons exposées ci-après. Avant d'aborder cette dernière question on signalera une tentative de produire un bilan exhaustif (Coeuré, 2002) et un commentaire de cette proposition (Kott et Milot, 2019). Le FMI a également tenté d'élargir le périmètre des éléments repris dans les comptes en se limitant toutefois à certaines ressources naturelles (IMF, 2018).

La nature du secteur des APU

Enfin une dernière limite tient à la nature même du secteur des APU. Il s'agit d'un *regroupement d'entités* et non d'une entité en soi. L'état financier produit par la comptabilité nationale s'intitule «les comptes des APU» et non «le compte des APU». Le pluriel est aussi utilisé pour les autres secteurs, mais s'il est clair que l'ensemble des entreprises n'est pas une entreprise et donc que l'état présentant les comptes des entreprises ne peut se lire comme le compte d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, cela est moins évident pour les APU. Certaines données fournies par «les comptes» des APU, souvent nommé en pratique «le compte des APU» sont interprétées comme étant des données imputables à une entité. Ainsi la dette publique ou le déficit public, qui font l'objet d'engagements européens, se trouvent directement dans ce compte comme agrégation des données relatives à chaque entité classée en APU. Cette présentation peut laisser penser que cette pseudo-consolidation débouche sur *une notion d'entité publique*, au singulier, qui porterait la dette ou qui serait responsable du déficit. Même s'il n'existe aucune ambiguïté sur un plan technique : il ne s'agit que d'agrégation de données plus ou

moins retraitées pour assurer une homogénéité en matière d'évaluation et avec peu d'éliminations de mouvements internes ; les interprétations courantes présentent ces éléments comme ceux d'une entité, certes mal définie, mais qui aurait une existence économique en tant que centre de décision. Cette confusion peut produire des effets indésirables car on ne peut comprendre de la même façon les résultats d'une compilation organisée de données portant sur un ensemble très vaste d'entités et les comptes d'une entité bien définie, notamment en matière de portée des droits et des obligations comptabilisés.

On peut considérer que *la comptabilité nationale donne une vision assez pauvre des finances publiques* en restant au niveau d'une agrégation raisonnée de données comptables et en évacuant les questions relatives aux spécificités publiques tant du côté des ressources/ actifs que de celui des engagements/passifs. Ce choix lui interdit notamment de pouvoir traiter directement de la soutenabilité financière des politiques publiques. Mais il faut rappeler que cela n'a jamais été son objet et que la comptabilité générale actuelle ne traite pas beaucoup mieux ces sujets (Milot, 2021), toutes les tentatives de dépasser ces limites posant des problèmes non vraiment résolus à ce jour.

Le Cercle de la Réforme de l'État : Réussir les projets complexes

Un enjeu d'efficacité de l'action publique et de cohésion sociale :
Éléments de méthode pour la maîtrise d'ouvrage

Christian Babusiaux, Jacques Rapoport, Jean-Marc Ambrosini, Frédérique Pallez

GESTION ET FINANCES PUBLIQUES 2023/3 - (N° 3) /ÉDITIONS LAVOISIER

Face aux défis économiques, écologiques, énergétiques, numériques et de cohésion des territoires auxquels sont confrontés les décideurs politiques et les administrations publiques, tant au niveau national que local et dans des secteurs d'activité très divers, le Cercle de la réforme de l'État a conduit une réflexion sur la maîtrise d'ouvrage (MOA) des projets complexes.

Nous entendons par MOA l'entité définissant les objectifs d'un projet, son calendrier, son budget et portant la responsabilité de sa réalisation. Elle comprend ainsi le commanditaire, le sponsor, dans certains cas le(s) financeur(s), le directeur de projet et la composante métier de la direction de projet.

En effet, les vastes programmes qui vont être lancés exigent une grande dextérité dans leur pilotage alors même que, de manière récurrente par le passé, de nombreux projets n'ont pas atteint leurs objectifs et se sont avérés déceptifs : dérive des délais et des budgets, fonctionnalités décevantes voire abandon. Ce constat n'est pas propre à la sphère publique ni à la France même si certaines spécificités sont décelables.

On sait que le Concorde a coûté douze fois plus que prévu, l'opéra de Sidney quinze fois plus et l'EPR déjà six fois plus. Dans un ouvrage classique

intitulé «Mega projects and risk» (2010), Ben Flyvbjerg, professeur à l'université d'Oxford, a compilé diverses études sur la dérive des coûts : sur huit projets de routes étudiés par des chercheurs suédois, la dérive moyenne en coût a été de 86 %. Une étude américaine consacrée aux projets ferroviaires donne 61 % en moyenne. L'étude la plus complète, menée par une université danoise, a analysé 258 projets. Elle confirme que tous les grands projets connaissent des dérives de coûts, dans tous les pays ; qu'il n'y a aucune variation dans le temps, et donc aucun phénomène d'apprentissage ; que l'explication ne peut pas être l'erreur.

Du fait de ce constat sans appel, il nous a semblé utile d'essayer d'en comprendre les raisons, dans le cas français, du fait de ses incidences délétères: non-optimisation de l'allocation des ressources, décredibilisation de l'action publique et des personnalités les incarnant, démotivation des personnels impliqués dans les projets, mécontentement des utilisateurs finaux.

S'il existe de nombreuses analyses de tel ou tel grand projet public pris isolément, nous n'avons pas trouvé, sur cette problématique, d'étude récente globale et quantifiée, propre au secteur public, analogue à celles mentionnées plus haut. Nous avons en revanche pu auditionner des responsables de grands projets passés ou en

cours, réussis ou en souffrance, dans différents domaines infrastructures, culture, transports, systèmes d'information, évènements internationaux.

Nous les remercions vivement pour leur disponibilité. Nous avons souhaité avec leur accord préserver la confidentialité de nos échanges. En conséquence, aucun projet ne sera mentionné explicitement.

En effet, il ne s'agit pas de distribuer des bons ou des mauvais points mais de prendre du recul et dégager des recommandations afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Toutes nos préconisations reposent sur des retours d'expériences des personnes auditionnées et de nos membres.

Certains semblent de bon sens et leur seule évocation confirme que la complexité peut se résoudre par des chemins simples et connus. Ils sont néanmoins insuffisamment empruntés en dépit des manuels et publications déjà produites sur ces questions.

Plus profondément, le décalage ressenti entre les intentions parfois affichées et les mises en œuvre perceptibles par les citoyens nourrissent une distanciation vis-à-vis des décideurs, de nature à fragiliser nos démocraties. Ainsi, au-delà de la saine gestion des deniers des contribuables, un pilotage performant des projets par l'État et les collectivités territoriales renvoie à une dimension politique et incidemment à l'adhésion à nos institutions.

Que faut-il entendre par projet complexe ?

Ces projets peuvent être de natures diverses : grandes infrastructures et équipements de toute nature, systèmes d'information et outils numériques, modification des missions, des

processus et des services rendus aux usagers, grands évènements, etc. quant à la complexité, il est assez vite apparu que, si elle est présente dans tous les grands projets, elle n'épargne pas des projets de taille plus modeste.

Nous nous sommes donc interdit de nous lancer dans une définition précise des projets éligibles. Néanmoins, au fil de nos entretiens, nous avons pu déceler un faisceau d'indices.

Le caractère pluridisciplinaire du pilotage des projets par la diversité des métiers sollicités, le nombre de parties prenantes à coordonner et aligner, l'exposition médiatique et politique, l'ampleur du champ fonctionnel couvert, l'existence d'échéances impératives semblent des critères particulièrement déterminants.

Des éléments contextuels et structurels sont également à prendre en compte. L'accroissement de la complexité tend à gagner le quotidien de nos sociétés, par la multiplication et l'accélération des interactions entre acteurs d'une part, en raison de la nécessaire insertion des projets dans un existant déjà mature d'autre part (foncier dense, accumulation de couches techno- logiques, déséquilibres écologiques, accroissement des contraintes réglementaires y compris supranationales, multiplication des autorités in- dépendantes et de contrôle...).

Nous avons par ailleurs écarté l'idée d'une confrontation détaillée du pilotage des projets aux méthodologies éprouvées sur lesquelles de nombreux ouvrages ont été publiés pour nous concentrer sur des éléments particulièrement significatifs, récurrents dans les témoignages recueillis, et de notre point de vue déterminants dans la réussite des projets complexes.

À ce titre, nous avons retenu trois champs d'investigation prioritaires tant ils regroupent bien le périmètre des difficultés majeures à surmonter : la gouvernance ; l'association des parties prenantes ; les ressources disponibles.

Notre document, dans les développements qui suivent, se veut résolument tourné vers des préconisations concrètes.

Une gouvernance forte, cohérente et opérationnelle

Une cause majeure des difficultés dans le pilotage des projets résulte des questions de gouvernance. Ce constat est applicable à tous les secteurs mais prend une dimension particulière dans le périmètre public en raison de la forte imbrication avec le champ politique.

Ainsi, de nombreux projets souffrent d'un pilotage inadapté :

- Le portage politique s'avère parfois insuffisant ou erratique. Il obéit à un échancier qui lui est propre sans intégration des contraintes de temps propres au projet ;
- La structuration de l'organisation du projet n'est pas cohérente et opérationnelle ;
- L'autorité de l'équipe projet peut être souvent fragilisée par des interventions administratives et /ou politiques ;
- L'urgence politique peut conduire à lancer un projet dont le niveau de maturité est insuffisant ;
- L'équilibre entre maintenir le cap sur la durée et rester ouvert à des évolutions de l'expression du besoin s'avère techniquement et politiquement délicat à établir.

1. Un pilotage politique approprié

Il faut distinguer deux catégories de projets : ceux dont l'objet et les enjeux vont susciter une médiatisation intense, une visibilité certaine et une résonance auprès du grand public nécessitant un pilotage politique fort, et ceux dont la portée est plutôt interne à l'administration.

- La pertinence du pilotage sera évidemment liée à la cohérence du rattachement

institutionnel du porteur avec la nature et l'ampleur du projet en cause. Elle se mesurera aussi à l'aune de l'adéquation de la personnalité politique se saisissant du sujet au contexte. Une personnalité forte, n'hésitant pas à s'engager, consensuelle et cohérente dans sa prise de parole et de responsabilités sera un atout essentiel. Un profil plus clivant pourra générer des hostilités au projet par association à sa personne. Un portage plus discret et s'appuyant sur une relation de confiance avec l'administration s'avérera alors plus profitable au bon déroulement de la feuille de route.

- Dans le contexte de projets « sensibles » et hautement politiques, le membre du gouvernement ou l'élu en première ligne devra s'engager significativement sans pour autant se substituer à ses services dans un partage clarifié des responsabilités. Il assurera trois fonctions essentielles : donner le cap, communiquer avec toutes les parties et arbitrer. Ainsi, il donnera la vision, expliquera et portera les finalités du projet, se montrera à l'écoute de l'équipe projet, sera en capacité de rendre des arbitrages clairs et difficiles si nécessaire. Il ira sur le terrain au contact des utilisateurs et plus largement des personnes impactées. La réussite de certains projets complexes et sensibles qui ont été fortement portés par un responsable politique montre que cette préconisation ne relève pas du vœu pieux.

2. Concilier le temps politique et le temps des projets

- Il convient d'aider les commanditaires en proposant un cadencement de livrables factuels intermédiaires s'inscrivant dans leur propre temporalité. Une telle démarche doit être initiée par le chef de projet, force de proposition, tout en restant subordonnée à l'approbation des décideurs.

- La communication projet des commanditaires et celle de la direction de projet doivent

converger sur une vision globale et des engagements compatibles avec ce cadencement.

3. Une structuration du projet cohérente et opérationnelle

- Les instances stratégiques et opérationnelles sont bien distinctes sans recouvrement des responsabilités. Leur fonctionnement et leurs prérogatives sont connus et respectés.
- Le chef de projet doit disposer de l'expérience et des compétences adéquates qui concourent à la légitimité et à l'autorité de la direction de projet au quotidien.
- Celle-ci doit disposer d'une réelle autonomie avec des délégations formalisées. Elle est bien positionnée.
- Cette organisation projet peut être intégrée dans un opérateur existant tel qu'en connaît le domaine des infrastructures de transport (SNCF Réseau) ou nécessiter la création d'un opérateur dédié (Société du Grand Paris). L'absence d'opérateur est très pénalisante pour mener des opérations complexes dès lors que le projet concerne un ensemble de sites ou de services.
- L'instrument juridique de l'établissement public constitue un atout en raison de sa souplesse par rapport à un service interne à une administration centrale. Les textes fondateurs lors de sa création facilitent le sur-mesure.
- Le bon positionnement de la MOA renvoie au rattachement politique et administratif. Certains ministères sont plus puissants que d'autres à la fois sur les plans interministériel et interne à leur périmètre. Ainsi, Bercy est en capacité de piloter ses propres projets et intervient dans les aspects budgétaires des autres ministères. A contrario, le ministère de la Culture doit trouver un appui élyséen pour imposer ses vues, y compris vis-à-vis de ses propres grands établissements sous tutelle. Un tel appui permet souvent de surmonter les obstacles, notamment financiers.
- Le caractère interministériel des projets peut donc induire un questionnement sur la

pertinence de positionner la MOA dans une mission rattachée à Matignon ou dans un ministère délégué relevant du Premier ministre. Le caractère fluctuant de la structure ministérielle limite toutefois la portée d'une telle solution.

- La limitation du nombre de tutelles est une source de simplification et de clarté dans les processus décisionnels.

4. Le développement du sponsoring dans les administrations publiques

- La notion de sponsoring telle que comprise et répandue dans le management de projet en entreprise est peu utilisée dans les administrations publiques.
- Le ou les sponsor(s) ont deux rôles déterminants en conduite de projets : une fonction de soutien au chef de projet lorsque celui-ci n'a pas la légitimité nécessaire dans l'organisation pour imposer certains arbitrages ou leur bonne exécution et une fonction de contrôle en s'assurant pour le compte du commanditaire que le projet se déroule conformément aux prévisions.
- Ce sont donc une ou des personnes qui se situent à un niveau intermédiaire entre le commanditaire qui donne le cap, décide des orientations mais s'avère peu disponible pour en suivre l'exécution, et le chef de projet qui est dédié à temps plein ou partiel au moins dans la conduite du projet et immergé dans son pilotage opérationnel.
- Dans les faits, le chef de projet rapporte au sponsor et c'est ce dernier qui est comptable de la réussite du projet vis-à-vis du commanditaire.
- Dans la littérature anglo-saxonne sur le management de projet, un grand nombre de projets jugés déceptrifs se caractérisent par l'absence ou la faiblesse du sponsoring.
- Il n'est pas aisé de reproduire la notion de sponsor dans la fonction publique d'État dans cette acception de sa définition. Celle-ci

recouvre pour partie des rôles dévolus à un directeur d'administration centrale, un directeur de cabinet du ministre, un préfigurateur voire dans certains cas au ministre lui-même. Il nous semble en tout cas nécessaire de s'interroger sur qui, dans l'organisation projet, incarne ces deux rôles de contrôle et de soutien pour le compte du commanditaire.

5. Trouver le point d'équilibre entre un besoin fonctionnel stable dans la durée, une capacité d'écoute et d'adaptation à un contexte évolutif

- Pour réussir, les projets complexes doivent impérativement parvenir à stabiliser le besoin fonctionnel prescrit. Cela revient à éviter la remise en cause fréquente des arbitrages et résister aux pressions pour satisfaire un flux régulier de demandes nouvelles.

- Il convient pour autant de ne pas s'enfermer dans une rigidité qui isole la direction de projet, entretient les frustrations et suscite dans la durée des mécontentements voire des blocages. Les évolutions de contexte doivent aussi être prises en considération. Ce point est bien entendu particulièrement sensible pour les projets s'étalant par nature dans la durée. À titre d'exemple, les gros projets informatiques souffrent du rythme des évolutions de leur environnement technique et de leur urbanisation avec d'autres systèmes. Les projets d'infrastructure ferroviaire quant à eux s'inscrivent dans un calendrier pluriannuel dépassant généralement la décennie.

- La meilleure parade à ces injonctions contradictoires semble de formuler des objectifs initiaux clairs, d'en rappeler le bien-fondé dans la durée et d'encadrer leurs éventuels changements en définissant des procédures rigoureuses de modification des spécifications.

Une association constructive et efficace des parties prenantes

La notion de partie prenante à un projet souffre souvent d'une approche limitée aux acteurs opérationnels dans la conduite du projet et aux utilisateurs finaux lorsqu'ils ne sont pas oubliés lors de la conception.

Dans les faits, le pilotage de projet doit se saisir des impacts en termes d'adhésion ou d'opposition. Il est donc très important d'identifier les parties prenantes en amont, d'analyser leur positionnement, de s'interroger sur leurs interactions afin d'établir une stratégie et des plans d'actions ciblés visant à créer de la fluidité, à renforcer l'adhésion et le meilleur alignement possible.

Ce constat renvoie à de nombreux débats animant l'actualité : la concertation avec les élus locaux souvent cofinanceurs, la place plus globalement du débat public et sa compatibilité avec une réalisation des projets en des délais maîtrisés dans un contexte d'affaiblissement des corps intermédiaires et de perte d'interlocuteurs structurés, la prise en compte des utilisateurs finaux dès la conception. La concertation est en effet trop souvent considérée par les MOA comme une contrainte réglementaire qu'il conviendra de respecter, comme une « case à cocher » de nature à contrarier la vie du projet et allonger ses délais de réalisation.

Il convient aussi d'examiner le rôle imparti aux parties prenantes dans l'évaluation finale d'un projet et les critères amenant à le considérer comme réussi. Cet exercice est rarement effectué et généralement sur un champ trop restreint. Le contrôle est souvent confié à un organisme tel que la Cour des comptes dont la qualité des travaux ne saurait pour autant entraîner à elle seule une appropriation collective du bilan de l'action publique. La reprise de sa communication par les médias se focalise sur quelques éléments faisant le « buzz » mais susceptibles d'attiser les ressentiments sans véritable capitalisation sur les enseignements à en tirer.

Nos préconisations

Nous suggérons de retenir une définition plus large des parties prenantes.

Sera considérée comme partie prenante sur le plan méthodologique toute personne ou groupe de personnes ayant de par sa posture et/ou son action une influence sur la réussite du projet.

1. La concertation avec les parties prenantes au service de l'élaboration et de l'humanisation des projets

- Nous suggérons de concevoir l'association des parties prenantes comme un véritable levier, un élément de construction et d'enrichissement du projet. Elle permettra d'identifier les controverses potentielles, de nourrir l'analyse des risques de manière à les anticiper et en améliorer la maîtrise.

- Il ne s'agit pas de courir indéfiniment après un consensus introuvable et de renoncer à des arbitrages. Le débat, la contradiction, la diversité des points de vue et leur confrontation sont au cœur de la démocratie.

- L'association des parties prenantes offre l'opportunité d'affiner le projet, d'apporter des réponses plus adaptées que celles envisagées en chambre, de valoriser les contributions des différents points de vue et en définitive de favoriser une plus large adhésion.

- En anticipant et en intégrant le temps de concertation des parties prenantes nécessaire dans la planification du projet, celle-ci non seulement ne ralentit pas le projet mais en sécurise les délais en évitant des blocages rétroactifs.

- Les projets menés par l'État sont très souvent en lien avec les élus locaux. Leur association très en amont dans la vie du projet est source de convergence.

- En associant les utilisateurs finaux au processus de co-construction des solutions, la MOA élabore un cahier des charges fonctionnel en

prise avec les réalités.

- La place accordée au débat et à la co-construction met en exergue la dimension humaine qui manque trop souvent dans un pilotage technique et bureaucratique des projets. De nombreux projets ont été pénalisés dans leur déroulement et ont nourri des comportements hostiles, transformant en opposants des acteurs constructifs ou qui auraient pu le devenir. Le chef de projet est à cet égard l'architecte essentiel de cette co-construction. Il doit être doté d'une autonomie en la matière, y compris en termes de planning détaillé dans le respect des macro-échéances et ne pas apparaître comme seulement soumis aux contraintes réglementaires.

- Cette relation doit aussi reposer sur l'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs qui milite en faveur d'une stabilité des personnes incarnant la MOA.

2. L'affirmation du sens et des valeurs

- Dès le lancement du projet et tout au long de son déploiement, l'affirmation du sens et des valeurs est primordiale pour emporter l'adhésion et fiabiliser le projet. C'est en effet par sa légitimité acquise qu'il parviendra à traverser les phases de doutes et de remises en causes y compris politiques. Personne n'a intérêt à entraver un projet dont le bénéfice est compris et attendu. Les ajustements se feront dès lors à la marge pour l'améliorer et ajouter sa patte et non plus dans l'intention de le démanteler.

- Pour ce faire, il convient de développer dans la durée une politique de communication multi support à tous les niveaux appropriés selon le projet : média, proximité terrain avec les équipes, rencontres avec le public. Elle s'effectuera dans la transparence, avec pédagogie, empathie et disponibilité.

3. Concilier transversalité et proximité

- Une direction de projet incarne par

construction l'expression d'une centralisation du pouvoir politique, administratif ou plus simplement managérial susceptible de nourrir des résistances. Une volonté d'homogénéité sera interprétée comme de l'hégémonie. Même un souci de transversalité sera ressenti comme une injonction top-down.

- La MOA doit donc introduire, là où la perte de cohérence et d'efficacité ne sont pas engagées, toutes les modalités favorisant l'adaptabilité des solutions aux problématiques locales. Cette préoccupation renvoie directement au rôle confié aux utilisateurs et à l'ensemble des parties prenantes dans la co-construction du projet.

4. Une évaluation partagée

- L'évaluation des projets doit être approfondie au-delà des audits pratiqués par les corps de contrôle.

- Quels sont les indicateurs correspondant aux cibles prédéfinies à retenir pour attribuer à un projet le label « projet réussi » ? À quel moment faut-il les mesurer ? Cette évaluation est-elle juste l'affaire d'experts ou les parties prenantes peuvent-elles s'en saisir et par quels moyens ? Nous suggérons que l'État engage une réflexion dans ce domaine afin de favoriser un apprentissage collectif des enjeux de la complexité. C'est par la maturité de tous les acteurs qu'une démocratie pourra maîtriser son destin au regard des défis à venir.

Des ressources disponibles dans la durée

Le pilotage d'un projet doit sécuriser ses ressources financières et humaines mobilisables dans la durée. Or, ces éléments font parfois défaut.

A. Les ressources financières

La principale difficulté est la tendance à la sous-estimation systématique des coûts initiaux soit volontairement pour favoriser une prise de décision, un effet d'annonce dans un délai

politique rapproché, soit par une prise en compte insuffisante au-delà des coûts d'investissements, des dépenses de fonctionnement et des aménagements.

Les écarts entre le dire et le faire entraînent une perte de crédibilité des MOA, une perte d'énergie et de temps à devoir justifier des écarts avec une estimation initiale irréaliste pour obtenir de nouveaux arbitrages. Ce jeu d'acteurs connu de tous s'auto-alimente dans l'indifférence du temps consommé au détriment des bénéficiaires finaux. Il entraîne une perte d'efficacité collective et peut conduire à l'abandon de projets parfaitement viables.

Faire face aux imprévus, à la pluralité de financeurs, à la mise à disposition tardive des financements et à la complexité réglementaire constitue les autres défis d'une direction de projet dans ce domaine.

B. Les ressources humaines

Nos travaux ont mis en lumière de grandes fragilités propres à la sphère publique dans sa capacité à se doter des compétences nécessaires pour piloter les projets dans leur complexité.

Les métiers de MOA et de chef de projet ne sont pas suffisamment connus et reconnus.

Pour y remédier, il faut partager une bonne compréhension du contenu de ses missions et favoriser l'acquisition de compétences du type ensemblier. Or si nos grandes écoles et universités forment des juristes, des ingénieurs, des hauts fonctionnaires, aucun établissement ne prépare à la fonction de MOA.

Ces profils se construisent progressivement dans l'administration centrale ou déconcentrée, dans les collectivités territoriales, au sein des grands opérateurs de l'État ou dans le secteur privé en cumulant des expériences diversifiées, d'abord sur des petits projets simples puis de plus en plus complexes. Or, dans l'État les métiers de la MOA se sont peu à peu déportés vers le faire faire et non le faire. Cette évolution contribue à réduire la production de profils de chefs de projets MOA

confirmés via un parcours interne.

En termes de métier, les chefs de projets MOA doivent être distingués des experts et des managers.

Le chef de projet MOA est un chef d'orchestre, fédérateur, médiateur, impulsor et à l'aise dans l'instauration de relations fonctionnelles. Son aptitude à construire des équipes pluridisciplinaires est un gage de réussite pour comprendre et maîtriser la complexité. Sa légitimité repose sur une connaissance métier et sur des qualités humaines. En cela, il se distingue d'une part, de l'expert de haut niveau et d'autre part, du manager incarnant une relation hiérarchique. Si un chef de projet peut s'orienter vers l'une ou l'autre de ces postures selon ses aptitudes, la spécificité des compétences demandées dans l'exercice de la MOA est indéniable.

Les profils de chef de projet sont difficiles à trouver et à conserver.

Ce constat s'inscrit dans un contexte global de déficit d'attractivité et de fidélisation des fonctions publiques (sujet sur lequel notre Cercle a engagé une réflexion) et d'une moindre valorisation dans l'administration de ces postes en comparaison de ceux de responsables hiérarchiques.

C. Nos préconisations

1. Des prévisions plus transparentes et plus approfondies

- Sans en méconnaître la difficulté, nous militons pour une rupture franche de paradigme en allant vers plus de transparence et de sincérité sur les coûts et les délais afin d'éviter une perte de confiance dans le projet et plus globalement dans la parole publique.

- En outre, tout projet complexe comporte des aléas et des zones de connaissances incomplètes qui rendent toujours discutables les chiffrages annoncés. Des procédures plus transparentes et surtout plus contradictoires, faisant appel à des

expertises extérieures à la MOA, fiabiliseraient et objectiveraient les évaluations initiales.

- Sur un plan plus opérationnel, nous recommandons d'introduire systématiquement dans la réflexion de la MOA les aspects très concrets de fonctionnement et de maintenance induits par les investissements. Par exemple, dans le cas de la conception d'un établissement recevant du public, la prédominance du geste architectural ou les contraintes urbanistiques et techniques peuvent occulter ces paramètres pourtant déterminants dans l'acceptation de l'édifice par les utilisateurs et la maîtrise des coûts dans la durée.

2. Une meilleure anticipation et gestion des imprévus

- Il est parfaitement normal que la conduite d'un projet complexe confronte ses initiateurs à des situations imprévues en raison soit de leur faible probabilité de survenance, soit de l'évolution du contexte sur la durée.

- Afin de se prémunir contre ces situations, la MOA a la possibilité de s'appuyer sur trois outils dont la complémentarité apporte si ce n'est une sécurité absolue, du moins une plus grande résilience et adaptabilité : la budgétisation d'une provision pour aléas - sous réserve qu'elle soit bien destinée aux aléas et non à des dépenses certaines -, le management des risques appliqué au projet (cartographie et plan d'actions régulièrement révisés) et la détermination préalable de « fusibles fonctionnels ».

- Ainsi, lorsqu'une MOA constate une dérive budgétaire, elle doit, soit procéder à des réallocations de ressources internes entre différents postes, soit solliciter des moyens complémentaires.

- La première voie trouve ses limites lorsque le projet est déjà bien engagé et l'ensemble des lignes sont en tension. La seconde épuise l'équipe projet en comitologies chronophages qui amplifieront les dépassements budgétaires par la dérive des délais. En prédéterminant en

amont des renoncements fonctionnels possibles sans avoir besoin de retourner à des arbitrages en cours de projet, la MOA se donne des latitudes particulièrement appréciables. Il faut toutefois veiller à leur bon usage. La finalité n'est pas d'intégrer dans l'esprit des acteurs un abandon partiel du cahier des charges fonctionnel d'ores et déjà acquis pour habiller un pilotage budgétaire laxiste mais bien d'introduire des espaces d'appréciation en opportunité et un facteur de réactivité dans le pilotage du projet dans la durée.

3. Une direction de projet positionnée en coordination des différents financeurs

La pluralité de financeurs complexifie les arbitrages et la libération des fonds. Dans de telles situations, il est préférable de positionner la direction de projet en coordonnatrice garantissant sa neutralité entre les financeurs afin de mettre en avant constamment l'intérêt général servi par le projet.

4. Des recettes dédiées aux projets

Une mise à disposition tardive des financements nuit à l'agilité de la conduite des projets. Nos auditions dans le secteur des transports ont mis en lumière la pertinence, lorsque la possibilité s'en présente, de doter les projets via leur MOA de recettes propres (ressources fiscales fléchées, capacité à lever de la dette via les instruments juridiques retenus comme un établissement public par exemple).

5. Une MOA maîtrisant le cadre réglementaire

- Certains textes (loi MOP, achats publics...) peuvent être source de complexité et pénaliser la structuration et les délais de réalisation des projets par un cadre réglementaire dont la vertu égale la rigidité.

- Toutefois, nos travaux n'ont pas conduit à identifier ce facteur comme une cause d'échec. Au regard de la technicité de ces sujets, des

finalités poursuivies par l'entrée en vigueur de ces règles, nous n'avons pas souhaité explorer plus avant cette problématique. Il nous semble en effet plus réaliste et plus immédiat de professionnaliser la MOA des projets dans la connaissance et l'application optimisée des textes plutôt que d'introduire de nouvelles instabilités dans les règles du jeu ouvrant un long débat à l'issue incertaine.

6. Une gestion RH des compétences s'appuyant sur des dispositifs souples et innovants

- Il faut d'abord consolider une filière en déshérence - notamment depuis l'affaiblissement de l'ingénierie dans des ministères emblématiques comme l'était le ministère de l'Équipement - en favorisant l'interconnaissance et la capitalisation des expériences entre chefs de projet publics. Une structure comme l'Institut des MOA créé entre RATP, SNCF, RTE... constitue à cet égard une initiative inspirante.

- Il convient aussi d'engager un chantier sur la valorisation du métier de MOA de projet complexe au sein de la fonction publique tant dans la construction des parcours et des nominations

- notamment au regard d'un parcours managérial - que sur le plan strictement indiciaire et indemnitaire.

- Il faut aussi élaborer de nouvelles passerelles entre les fonctions publiques de l'État, la fonction publique territoriale et le secteur privé afin de favoriser de véritables parcours de carrière permettant de diversifier les expériences acquises au bénéfice de toutes les parties. Cet exercice se heurte aujourd'hui à trop de questions de rémunération et de statuts.

- Par ailleurs, l'extension récente par la loi 2017-55 du 20 janvier 2017 de la notion de conflit d'intérêts - disposition dont on comprend aisément les motifs - peut rendre, en pratique, un haut fonctionnaire ou un contractuel de l'État

durablement inemployable. Les collègues et instances de déontologie doivent être attentifs à cette problématique dans l'appréciation des éléments de contexte.

7. Une capacité à acheter, encadrer et évaluer la sous-traitance dans les projets

- Le passage du faire au faire-faire exige la maîtrise en interne d'expertises et d'expériences acquises. À titre d'exemple, peu d'administrations disposent encore aujourd'hui, comme à la DGIFP, de services informatiques intégrés en nombre et compétences suffisants pour mener en pleine autonomie un projet ambitieux.
- Dans le prolongement des remarques sur la MOA et des problématiques d'attractivité et de fidélisation, la réflexion doit s'étendre aux experts et aux compétences liées, à tous niveaux, à l'encadrement et à l'accompagnement de la sous-traitance afin d'éviter de rendre l'État complètement dépendant de ses prestataires et sans aptitude à les challenger.
- Dans le cadre des projets, un certain nombre de postes clés doivent être identifiés comme non sous-traitables. Il faut donc mettre en place des plans de substitutions pour faire face aux aléas (départs, absences longues). Le recours ponctuel au management de transition peut répondre à l'absence de solution interne. L'action publique est entrée dans une période où une part significative de ses responsabilités consiste à conduire de grandes transformations nécessitant vision et adhésion pour les concevoir, les mettre en œuvre et les mener à bien. Dans ce contexte, un pilotage efficace des projets dont la complexité et le nombre s'accroissent considérablement est indispensable pour préserver la cohésion sociale et nationale. L'efficacité de la maîtrise d'ouvrage, le rôle déterminant du chef de projet constitueront à la fois des conditions incontournables et des leviers à leur réussite et

à la capitalisation des bonnes pratiques.

Le Cercle de la réforme de l'État, qui continuera à approfondir ces sujets, exprime le souhait que cette contribution affirmant des principes et des éléments de méthode essentiels favorise l'accomplissement de cette ambition.

Le Cercle de la réforme de l'État est un think tank dont les travaux portent sur les sujets de réforme de l'État sous tous leurs aspects, pour une action publique plus efficace et plus proche des citoyens. Il réunit 120 responsables de services centraux et déconcentrés de tous les secteurs de l'État, d'opérateurs et de services des collectivités territoriales et du secteur hospitalier ainsi que des magistrats, des acteurs de la société civile, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines et des experts des politiques publiques. L'absence de toute subvention et de tout concours public ou privé garantit son indépendance. Il a publié depuis début 2020 dix-huit Notes et Tribunes sur un ensemble de sujets dont les diverses crises et événements récents ont confirmé l'importance. Toutes ses publications sont consultables sur le site du Cercle : cerclereformmeetat.eu Le présent document résulte d'une réflexion collective sous l'animation de Jean-Marc Ambrosini engagée à l'été 2022 à laquelle ont participé quinze membres du Cercle. Des entretiens ont également été réalisés avec des responsables de projets complexes dans le secteur public.

FINANCES PUBLIQUES

Franc succès de la 1^{ère} Edition des «Rencontres de la Finance Durable» à l'ISCAE-Rabat

<https://www.groupeiscae.ma> 24.05.2023

La 1^{ère} Edition des Rencontres de la Finance Durable, organisée le 19 Mai 2023 par l'ISCAE-Rabat au Centre National pour la Recherche Scientifique et Technique (CNRS), a connu un franc succès.

En partenariat avec l'African Finance Network (AFN), l'IHE Tunis, le Centre des Etudes Doctorales du Groupe ISCAE (CEDOC) et l'Observatoire de la RSE au Maroc (ORSEM), cet événement de premier plan, a réuni une quinzaine d'intervenants (académiciens, experts et praticiens) et une centaine de participants issus de différents secteurs économiques et financiers, tous animés par une vision commune en l'occurrence la promotion d'une finance responsable et durable.

Au cours de cette journée riche en échanges et réparties sur deux panels, un workshop et deux ateliers de recherche, les intervenants ont exploré les enjeux clés de la finance durable, en mettant l'accent sur les pratiques innovantes et les solutions émergentes, permettant ainsi aux participants de prendre conscience et se familiariser avec les récentes avancées dans ce domaine de la Finance Verte.

L'ouverture officielle de cette première édition a été effectuée par Madame Leila BENALI Ministre de la Transition Énergétique et du Développement Durable, qui a souligné, dans son allocution, l'importance la finance durable pour les gouvernements africains dans l'élaboration des politiques publiques et sa contribution de manière efficace à la construction d'un avenir commun.

Madame Nada BIAZ, Directrice Générale du Groupe ISCAE, a noté que le développement

durable est devenu un sujet central dans les plans stratégiques des Business Schools, au même titre que le digital et l'internalisation, avec des répercussions au niveau des différents programmes de formation. Ainsi, les business Schools ont assisté non seulement à l'intégration de cours dédiés au développement durable en tant que module, mais aussi à une transversalité qui impose le paradigme de durabilité /sustainability dans différents domaines clés du management (management général, marketing, finance, logistique, RH...). Sans oublier les cursus dont l'intitulé reflète l'objectif et le contenu tels que les Master RSE et Développement Durable.

De son côté le Professeur Tarik EL MALKI, Directeur de l'ISCAE-Rabat, a évoqué l'importance du choix de la thématique abordée, et cela dans un contexte mondial post-Covid caractérisé par de nombreux bouleversements et ruptures à l'échelle planétaire. Pr. Tarik EL MALKI, a souligné également l'importance de la finance verte dans la réalisation des objectifs de la croissance verte à travers l'utilisation d'outils financiers innovants et novateurs et qui prennent en considération l'aspect environnemental et la lutte contre le réchauffement climatique. A ce titre, le Directeur de l'ISCAE-Rabat a rappelé les efforts déployés par le Maroc sur le plan de la réglementation des institutions financières et fiscales, sans oublier le rôle important joué par le secteur privé dans la promotion de la finance durable.

Pour leur part, Pr Jamila EL ALAMI, Directrice du CNRS et Pr. Karim CHARAF, Directeur du CEDOC, ont rappelé la forte présence de la dimension «durabilité» dans le Plan d'Accélération de la Transformation de l'Écosystème d'Enseignement Supérieur, de la

Recherche Scientifique et de l'Innovation. Cette évolution, estiment-ils, engendre de nouvelles exigences pour les diplômés et les universitaires en vue de contribuer à un système économique durable et inclusif au Maroc.

Les Rencontres de la Finance Durable de l'ISCAE-Rabat aspirent à devenir un rendez-vous annuel qui vise à approfondir le débat sur les différents piliers de la Finance Durable et se veulent une joint-venture entre l'ensemble des acteurs du secteur financier notamment les institutions publiques, les institutions financières et la communauté académique dans la perspective de stimuler le débat, générer des idées novatrices et mettre en place des stratégies RSE au sein des entreprises maghrébines et africaines basées sur des outils innovants de mesure d'impact Environnemental, Social et de Gouvernance (ESG).

La 1ère Edition des Rencontres de la Finance Durable a été le fruit d'une collaboration étroite entre les enseignants-chercheurs marocains et leurs homologues tunisiens, avec le soutien de BMCE Bank Of Africa, Royal Air Maroc, Ménara Université, et le soutien médiatique du quotidien l'Economiste.

FINANCES PUBLIQUES

Sommes-nous attachés à la progressivité de l'impôt ?

Benoît Tarroux

laviedesidees.fr - 8 juillet 2018.

Cette note est basée sur l'article de recherche ; « The value of tax progressivity: Evidence from survey experiments » ; Document de travail du CREM.

Qu'est-ce qu'un impôt juste ? Selon la théorie économique standard, c'est celui qui permet de déboucher sur une distribution des richesses la plus juste. Une enquête évaluant l'importance que les individus attachent à la progressivité remet en cause cette conception.

Les récentes réformes de la taxation du capital, à savoir la quasi-suppression de l'ISF et le prélèvement unique de 30 % sur les revenus financiers, ont affaibli la progressivité du système fiscal. Alors même que la *justice fiscale* est une des principales revendications portées par le mouvement des gilets jaunes, comment ces réformes peuvent-elles être justifiées ? Selon l'argument utilisé notamment par le gouvernement, l'allègement de la fiscalité permet un alignement sur les autres pays européens et devrait relancer les investissements productifs, la croissance économique et l'emploi. *In fine*, cela devrait profiter à l'ensemble de la société puisque le surplus de richesse économique ainsi créée pourra être redistribué par l'intermédiaire de transferts sociaux et des biens et services publics.

L'argument mêle des considérations factuelles et un présupposé éthique relativement fort. Les premières font référence à l'argument des incitations, c'est-à-dire au fait que les agents économiques réagissent à une pression fiscale

trop lourde en se déplaçant vers des pays moins taxés. En conséquence, la base fiscale se réduit et la taxation est contre-productive. Le présupposé éthique réside dans l'approche *conséquentialiste* mobilisée : l'impôt *juste* (ou *optimal*) est celui qui permet d'atteindre la situation finale la plus désirable possible (par exemple, minimiser les inégalités sociales ou la pauvreté). En conséquence, la répartition de l'effort de contribution entre les citoyens est totalement ignorée. En raison de la présence d'incitations, un système fiscal pourra être jugé comme juste s'il permet de minimiser la pauvreté ou les inégalités tout en étant régressif.

L'objectif n'est pas ici d'apprécier l'importance des contraintes incitatives dans le choix de la politique de redistribution, ni de regarder s'il existe des raisons conséquentialistes à la progressivité que cette vision pourrait ignorer (éviter la « grogne sociale » et les révoltes, par exemple). Il est plutôt de s'interroger sur la pertinence de l'approche conséquentialiste au regard des jugements émis par les individus. Autrement dit, les individus apprécient-ils l'équité d'une politique fiscale uniquement sur la base des conséquences ou intègrent-ils (également) des considérations sur la répartition des efforts de contribution entre les citoyens ? Nous reportons ici les résultats d'une recherche cherchant à évaluer l'importance attachée à la progressivité. Dans cette enquête par questionnaire, il était

demandé aux participants de comparer des barèmes fiscaux ayant différents degrés de progressivité et différentes conséquences en termes de distribution des revenus.

Le résultat principal de cette enquête est que les individus ont tendance à accorder une valeur à la progressivité fiscale et ceci au sens suivant : les barèmes fiscaux progressifs ont tendance à être considérés comme les plus justes alors même qu'ils ne permettent pas d'atteindre une distribution des revenus qui leur semble être préférable. Autrement dit, l'approche *conséquentialiste* semble être rejetée par les individus et que la progressivité a une importance à leurs yeux.

Ce que nous dit la théorie de la taxation optimale

Avant de présenter de manière plus approfondie la méthodologie et les résultats de cette enquête, il est important de revenir sur l'approche économique de la taxation, approche qui irrigue les débats politiques et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans les théories économiques de la fiscalité optimale, telle que l'a formalisée James Mirlees (1971), *l'impôt optimal est celui qui permet de rendre le bien-être social le plus élevé possible*. Deux notions sont ici importantes et méritent d'être précisées : «bien-être social» et «le plus élevé possible».

Par *bien-être social*, les économistes entendent en général le point de vue dit '*welfariste*', qui stipule que le bien-être d'une société est fonction des utilités (ou satisfactions) individuelles. Un cas particulier de cette famille de critères de justice est l'utilitarisme qui consiste à faire la somme de ces utilités. Mais on peut faire appel à d'autres conceptions *welfaristes* qui accordent un poids à l'utilité d'un individu d'autant plus grand que son revenu est faible. Le principe le plus égalitariste est celui du *maximin*, lui-même inspiré du

principe de différence proposé par John Rawls : seul le sort du plus défavorisé importe. Pour illustrer les implications de ces visions en termes de redistribution, considérons que nous ayons 100 euros à distribuer entre deux individus, Arthur et Bob : Arthur a un revenu de 3000 € et Bob a un revenu de 1000 €. Pour émettre une recommandation, il est nécessaire de faire des hypothèses sur ces utilités individuelles. On supposera que la satisfaction individuelle augmente à rythme de plus en plus faible à mesure que le revenu augmente mais à rythme de plus en plus faible (hypothèse de *l'utilité marginale décroissante*). Ainsi, s'il est clair que la vision du *maximin* appelle à donner les 100 € à Bob, il en sera de même pour un utilitariste. En effet, ces 100 € supplémentaires ont un effet plus important sur l'utilité de Bob que sur celle d'Arthur. Ainsi, du point de vue de l'augmentation de la somme des utilités, mieux vaut donner les 100 € à Bob. Pour résumer, sous les hypothèses du *maximin* comme critère social et de *l'utilité marginale décroissante*, l'idéal est de tendre vers l'égalité parfaite : à revenu total inchangé, ce qui est optimal pour la société est de donner la priorité aux individus les plus pauvres.

Mais, insistent les économistes, ce qui est idéal n'est pas forcément possible. La raison en est que les agents économiques adaptent leur comportement à la taxation. Ce sont les contraintes d'incitation : les individus pourraient diminuer leur temps de travail si le taux d'imposition augmente, ou même migrer vers des régions où il est plus faible. Cela aura pour conséquence une diminution de la base fiscale et des possibilités de redistribution. Il est même optimal d'imposer fortement les agents dont la réaction sera plus faible (la classe moyenne) et modérer la taxation des agents dont la réaction sera plus forte (les plus riches). Ceci contraire, du moins

théoriquement, la progressivité comme outil optimal et la marche vers l'égalité des revenus. La théorie ne nous dit pas qu'elle n'est pas souhaitable (au contraire, elle l'est), mais qu'elle n'est pas réalisable.

Au final, le message théorique est le suivant : la présence des contraintes d'incitation contrarie l'intérêt de la mise en œuvre d'un impôt progressif ou, du moins, d'une plus grande progressivité de l'impôt. Il faut insister sur le fait que cette conclusion est dérivée d'une théorie purement conséquentialiste au sens où l'identification de la politique optimale est uniquement fondée sur les conséquences en termes de distributions des revenus. Elle ignore notamment un ingrédient essentiel, à savoir la manière dont la société répartit l'effort de solidarité et/ou de contribution aux biens et services publics entre ses membres.

Dilemme entre progressivité et bien-être final

Tableau n°1

	Politique A			Politique B		
	Les plus démunis	La classe moyenne	Les plus aisés	Les plus démunis	La classe moyenne	Les plus aisés
Revenu disponible	1040	1440	3330	790	1620	2720
Taux moyen d'imposition	-420%	20%	10%	-295%	10%	20%
Revenu imposable	200	1800	3700	200	1800	3400

On définit le revenu imposable est le revenu avant impôt et redistribution et le revenu disponible le revenu après impôt et redistribution.

La politique A est plus avantageuse pour les plus démunis que la politique B mais la première est régressive (la classe moyenne

Pour comprendre le problème que cela peut poser, examinons l'expérience de pensée suivante. L'intérêt de celle-ci n'est pas tant son réalisme que ce qu'elle révèle de nos jugements éthiques et ainsi de l'acceptabilité des politiques mises en œuvre. Considérons une société composée de trois catégories sociales : les plus démunis (30 % de la population totale), la classe moyenne (60 %) et les plus aisés (10 %). Pour simplifier le problème, nous supposons que les revenus des membres de cette société tirent leur revenu uniquement de leur travail et que les différences de revenu proviennent uniquement d'environnements familiaux différents. Imaginons que nous ayons le choix entre deux politiques de redistribution, la politique A et la politique B, dont l'objet (unique) est de redistribuer les revenus au sein de la société. Le Tableau n°1 décrit les caractéristiques et les conséquences de ces deux politiques.

ayant un taux moyen d'imposition supérieur à celui des plus riches) alors que la seconde est progressive. Il apparaît contradictoire que la

politique régressive soit préférable pour les plus démunis. L'explication réside dans le fait que l'effort au travail fourni par les individus ayant les revenus les plus élevés se réduit à mesure qu'ils sont taxés (par exemple, ils diminuent leur temps de travail). Ainsi, leur revenu imposable est plus faible si la politique B est appliquée, ce qui réduit les ressources qui peuvent être redistribuées aux plus démunis.

Face à ce choix entre ces deux politiques fiscales, que nous dit la théorie de la fiscalité optimale ? Imaginons un gouvernement privilégiant le sort des individus les plus démunis. Celui-ci devrait juger la politique A comme plus juste que la politique B. Il en sera d'ailleurs de même de tout gouvernement accordant une priorité suffisante aux plus défavorisés (relativement à la classe moyenne et au reste de la société). Cette conclusion est-elle pertinente au regard des jugements exprimés par les individus (qui ne sont pas forcément économistes) ? Pour répondre à cette question, une enquête par questionnaire a été menée. Le but est d'évaluer comment les individus réagissent face à ce type de dilemme apparemment paradoxal mais pourtant possible entre progressivité de l'impôt et redistribution fiscale.

Méthodologie de l'enquête

Au lieu de demander directement aux participants quelle approche éthique (conséquentialiste ou procédurale) leur semble préférable, il leur était demandé de prendre connaissance d'un problème concret de choix entre différentes politiques fiscales. Plus exactement, ils étaient invités à imaginer une société composée de trois types d'individus (types I, II et III) - le choix d'utiliser un vocabulaire le plus neutre possible et de ne pas utiliser de mots comme « catégories populaires » ou « les plus riches » s'explique par la volonté de limiter les biais possibles dans les réponses liés à des considérations d'identification. Nous leur demandions de classer différentes politiques fiscales (consistant à redistribuer les revenus des individus de types II et III vers les individus les plus pauvres - c'est-à-dire de type I) *de la plus juste à la moins juste*. Ces politiques, présentées dans le tableau ci-dessous, se distinguent à la fois sur le plan de la *distribution des revenus disponibles* et du *barème d'imposition*. Le problème de choix est conçu de telle sorte qu'il existe un dilemme entre la progressivité du barème et l'amélioration du revenu des plus défavorisés.

Tableau n°2

	Revenus disponibles (après impôt et redistribution)			Taux moyen d'imposition	
	Individus de type 1	Individus de type 11	Individus de type 111	Individus de type 11	individus de type 111
Politique A	550	1800	2450	0%	30%
Politique B	790	1620	2720	10%	20%
Politique C	925	1530	3145	15%	15%
Politique D	1040	1440	3330	20%	10%
Politique E	1100	1350	4000	25%	0%

Les participants devaient comparer ces barèmes d'imposition dans deux contextes informationnels différents :

- Dans un premier contexte, ils n'avaient connaissance que de la distribution des revenus disponibles.
- Dans un second contexte, en plus de la distribution des revenus, ils avaient une information sur les taux moyens d'imposition. Il leur était également précisé que les individus de type III (c'est-à-dire les plus riches) décidaient de réduire leur effort au travail, et donc leur revenu imposable, en cas de taxation trop lourde.

Comment les jugements des participants nous permettent-ils de révéler leur attachement à la progressivité ? Les jugements effectués dans le premier contexte (sans information sur les taux moyens d'imposition) révèlent la manière dont ils évaluent les deux politiques sur la base de leurs conséquences. Si un participant déclare

préférer la politique D, cela peut être interprété comme une préférence pour la distribution des revenus engendrée par la politique D sur toutes les autres distributions. Le classement qu'ils donnent lorsqu'ils sont confrontés au second contexte (avec information sur les taux moyens d'imposition) révèle leur évaluation globale du barème d'imposition. Si un participant juge les formes d'imposition uniquement en fonction de leurs conséquences, le barème d'imposition est, pour lui, une information non pertinente et il ne devrait pas modifier son évaluation des différentes options. Ainsi, s'il a indiqué préférer la politique D dans le contexte sans information, il devrait également indiquer préférer la politique D une fois connus les taux moyens d'imposition. En revanche, un individu qui accorde une valeur à la progressivité est susceptible de modifier son jugement suite à cette nouvelle information. Par exemple, un participant révèle une préférence pour la progressivité s'il déclare préférer D à B dans le premier contexte (où uniquement l'information sur les revenus finaux est disponible) mais l'inverse dans le

second (où uniquement l'information sur le barème d'imposition est également disponible). Autrement dit, le changement de jugements révèle une préférence pour la progressivité.

Il faut ici insister sur un aspect méthodologique important. Le problème de choix et son contexte n'ont pas été conçus pour être parfaitement réalistes (même s'ils devaient être plausibles) mais pour identifier clairement les jugements éthiques des individus. Par exemple, préférer un impôt progressif parvenant à réduire les inégalités plus fortement qu'un impôt régressif ne nous renseigne pas sur les raisons d'une préférence pour la progressivité. De même, nous avons tenté d'éliminer toute considération autre que l'ampleur de la redistribution et la progressivité de l'impôt. Il était précisé que la taxation ne sert qu'à la redistribution et non à la fourniture de biens et services publics ou la correction d'externalités qui sont des formes importantes d'intervention publique. Afin d'éviter toute considération de mérite, il était également dit que les inégalités existantes ne pouvaient s'expliquer que par des variables sur lesquelles les individus appartenant à cette société n'ont aucune prise.

Que nous disent les résultats?

Nous avons interrogé 237 individus, à la fois parmi les étudiants en économie-gestion de l'université de Rennes 1 (71 participants) et parmi les usagers d'une des principales bibliothèques rennaises (166 participants). Il est utile ici de préciser que l'objectif n'était pas forcément de recueillir un échantillon représentatif de la population française. En effet, étant donné la complexité et le temps nécessaire pour répondre au questionnaire, avoir recours à une population spécifique d'étudiants apparaît comme une solution raisonnable. Malgré tout, il est possible que les étudiants en économie aient des préférences différentes du reste de la population. Ils pourraient, par exemple, accorder une plus grande importance à l'efficacité, être plus tolérants envers l'inégalité ou être plus conséquentialistes que le reste de la population. Si cela est vrai, le résultat d'une préférence pour la progressivité en devient d'autant plus fort.

Le tableau n°3 donne, pour chacune des politiques fiscales, la proportion des participants qui la considèrent comme *la plus juste*.

Tableau n°3

Politiques (classées de la plus à la moins progressive)	Contexte du choix	
	Information sur les revenus disponibles uniquement	Information supplémentaire sur le barème d'imposition
Politique A	5,91%	14,77%
Politique B	14,77%	55,27%
Politique C	18,57%	21,10%
Politique D	45,99%	5,91%
Politique E	14,77%	2,95%

Ce tableau indique clairement que les individus réagissent à l'information sur le barème d'imposition, révélant ainsi qu'ils ne jugent pas les politiques fiscales d'une manière purement conséquentialiste. Lorsqu'ils classent les politiques uniquement sur la base des distributions des revenus, ils ont une nette préférence pour la politique D : 46 % d'entre eux déclarent cette politique comme la plus juste. Ils la préfèrent à la politique E - celle préférée du point de vue du maximum - probablement parce qu'ils accordent une certaine importance à la classe moyenne. Autrement dit, s'ils ont à comparer des distributions des revenus au sein d'une société, il préfère la distribution engendrée par la politique D.

Lorsque l'information sur les taux moyens d'imposition est également disponible, les participants rejettent les politiques D et E : moins de 9% uniquement disent considérer l'une de ces deux politiques comme la plus juste. En revanche, plus de la moitié des participants jugent la politique B, barème progressif, comme la plus juste. Les politiques A (plus progressive encore) et C (proportionnelle) sont également plus populaires. De plus, parmi les participants qui ont déclaré considérer les politiques D ou E comme la plus juste du seul point de vue de la distribution des revenus disponibles, près de 93 % d'entre eux sélectionnent, une fois l'information sur le barème d'imposition connue, un barème d'imposition progressif.

Ces résultats indiquent que la politique que les participants déclarent préférer au regard de la distribution finale des revenus n'est pas forcément jugée comme celle qu'ils jugent préférable. Autrement dit, ils semblent disposés à choisir un barème progressif même si celui-ci ne permet pas de diminuer les inégalités sociales autant qu'ils le souhaiteraient. Ainsi, les individus semblent

juger la progressivité comme une manière juste de collecter l'impôt, au-delà des conséquences (positives ou négatives) sur la distribution finale des revenus.

Interprétations et enseignements de cette enquête

L'attention portée sur la répartition de l'impôt nous renvoie à l'Article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui précise que *« pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »* Pour autant, si cette enquête semble rejeter l'utilitarisme et le conséquentialisme comme fondement des jugements éthiques des individus, elle est silencieuse sur les motivations qui expliquent la préférence pour un barème progressif. On peut malgré tout émettre une hypothèse que l'on retrouve dans un essai du Marquis de Condorcet, « Sur l'impôt progressif » publié en 1793. On peut y lire : *« il est clair d'abord que la partie de ce revenu, nécessaire à la subsistance de la famille, ne peut être imposée »* (p. 567 de la réédition datant de 1847). Pour les revenus au-delà de ce seuil de subsistance, *« on peut sans doute me demander un impôt sur un produit net, ne fût-il que de quelques livres, et on ne m'empêche point par là de gagner par mon travail même beaucoup au-delà du nécessaire ; on ne me demande qu'une portion d'un avantage dont je jouis sans qu'il m'en coûte aucune peine »* (p. 567). Et pour les plus riches de la société, un taux d'imposition encore plus lourd serait souhaitable dans la mesure où ceux-ci *« retirent de dépenses faites, à la vérité, pour l'utilité générale, mais dont il résulte nécessairement des jouissances qui ne peuvent être que pour eux seuls »* (p.569). Autrement dit, plus un individu est riche, plus son taux moyen d'imposition devrait être élevé

dans la mesure où l'effort qui lui ait demandé ne devrait pas lui procurer une diminution trop importante de sa satisfaction.

Dans un livre récent, Scheve et Stasavage lient différemment la progressivité de l'impôt et l'exigence de traitement égal des citoyens. Ils défendent l'idée que l'impôt progressif a été justifié dans l'Histoire du XX^e siècle essentiellement par la volonté de compenser l'action publique biaisée en faveur des plus aisés dans d'autres domaines (lors des mobilisations militaires par exemple). Même si notre enquête ne permet pas de tester la validité de cette hypothèse, nous pouvons faire deux commentaires. D'un côté, dans la mesure où l'expérience de pensée «neutralise» la dimension de l'action publique dans d'autres domaines, on peut être tenté de dire que la préférence pour la progressivité dépasse la justification de compensation. D'autre côté, on pourrait émettre l'hypothèse que les individus ont intégré la croyance selon laquelle l'action de l'État avantage les catégories les plus aisés, ce qui expliquerait une inclination «naturelle» vers la progressivité.

Le second enseignement de cette enquête par questionnaire concerne la réceptivité des analyses et recommandations émis par les experts et les économistes en particulier dans les débats publics. Un récent éditorial du *Monde* rappelait une phrase de Jean Tirole prononcée devant l'Académie des sciences morales et politiques en 2017 : «*La réceptivité aux idées économiques se heurte partout au scepticisme vis-à-vis des économistes. Il est particulièrement fort en ces temps de populismes qui font la promotion d'une économie dénuée de choix difficiles.*» Il ne s'agit pas ici de contester l'existence ou non de cette inculture mais de proposer sur une vision différente : l'incompréhension entre économistes et citoyens pourrait plutôt trouver son origine dans une divergence plus

profonde sur les objectifs que l'on devrait poursuivre. En effet, la plupart des économistes émettent des recommandations sur la base d'une vision de la justice purement utilitariste. Or, comme le montre cette recherche (et bien d'autres), cette vision est elle-même assez peu acceptée par *M. et Mme Tout-le-Monde* (en plus d'être critiquée par de nombreuses théories de philosophie morale). Les recommandations émises par les économistes ne trouvent pas écho chez les citoyens pour la simple raison qu'elles contredisent leurs jugements moraux. Ainsi, les résultats des théories de la fiscalité optimale, bien qu'éclairants, n'auraient qu'une portée limitée. Alors que les économistes portent leur attention sur les limites à la redistribution imposées par la présence des contraintes d'incitation, les (autres) individus attachent une importance à la manière dont la contribution au bien commun et l'effort de solidarité sont répartis au sein de la société. Pour donner une réelle portée aux théories, il apparaît donc nécessaire d'y intégrer une plus large diversité des conceptions de la justice sociale (sur ce point, voir les travaux novateurs de Weinzierl, 2014, Saez et Stantcheva, 2016, et Fleurbaey et Maniquet, 2018).

Les résultats de cette enquête invitent donc les économistes à redécouvrir la dimension morale de leur discipline. C'est le conseil que nous donne l'économiste britannique Anthony Atkinson (Atkinson, 2011). Il y relevait le paradoxe suivant : les économistes émettent fréquemment des jugements de valeur mais très peu s'engagent dans une discussion profonde autour des fondements éthiques de la discipline autant que de leur pratique d'expert. Revenir à cette discussion apparaît essentiel pour la qualité du débat public autant que la crédibilité des économistes.

Les métamorphoses du consentement à l'impôt

Nicolas Delalande, Professeur au Centre d'histoire de Sciences Po.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE 2022/4 (N° 96), ÉDITIONS ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES

Malgré nos souvenirs récents des « pigeons », des « Bonnets rouges » ou encore des « Gilets jaunes », les impôts sont aujourd'hui globalement moins contestés qu'à d'autres périodes de l'histoire, où il était fréquent de voir des populations se rebeller ou chercher, par tous les moyens, à s'y dérober. Le consentement paraît aujourd'hui relativement élevé, même si de profondes injustices continuent de le traverser. Pendant longtemps, les résistances les plus visibles provinrent des classes paysannes et populaires, sur lesquelles pesait l'essentiel du poids de l'impôt, tandis que les riches bénéficiaient de privilèges qui les en dispensaient. Comme l'a étudié l'anthropologue James C. Scott, la résistance à l'impôt fut une des stratégies par lesquelles les populations subalternes cherchaient à échapper au pouvoir de l'Etat « prédateur ». Le caractère coercitif de la taxation provoquait de vives tensions, sous la forme d'affrontements violents ou de pratiques plus diffuses et souterraines d'évitement et de dissimulation. Depuis deux siècles, la fréquence des révoltes antifiscales a diminué, ce qui ne veut pas dire que les épisodes de contestation massive aient disparu. Les possibilités d'évasion se sont accrues, à l'inverse, pour les classes supérieures qui disposent de tout un ensemble de services et de stratégies pour optimiser l'implantation de leurs avoirs et de leurs investissements, en fonction des règles fiscales particulières à chaque pays. Toute réflexion sur le consentement à l'impôt doit ainsi tenir compte de la capacité différentielle des groupes sociaux à se soumettre à la loi ou à la contourner.

Comparer l'évolution du consentement à l'impôt au cours du temps est une tâche délicate. Il ne s'agit pas d'une histoire linéaire et continue, qui se définirait soit par un irrésistible mouvement de civilisation des mœurs fiscales, soit par l'érosion définitive des formes collectives d'acceptation de l'impôt, sous le coup des crises et des inégalités galopantes. Il n'y eut, à vrai dire, jamais « d'âge d'or » du consentement, même si la soumission aux règles fiscales fut plus consensuelle à certaines périodes qu'à d'autres. La crise du consentement n'est pas nécessairement synonyme de déclin de la puissance publique ou d'égoïsme social généralisé. Les conflits idéologiques et politiques sur l'impôt sont aussi des moments de renégociation de ce que l'on peut appeler la « constitution fiscale » d'un pays. Les critiques, les oppositions, les appels à la réforme se rejoignent pour exiger et dessiner les contours d'une nouvelle politique redistributive. Nous traversons probablement un moment critique de ce type, où le consentement à l'impôt ne recouvre plus seulement les enjeux liés au financement des dépenses publiques et à la justice sociale, mais aussi ceux liés à l'impératif de transition écologique que s'assignent les sociétés contemporaines.

Les trois âges du consentement (XVIII^e-XX^e siècle)

La notion de consentement à l'impôt remonte au Moyen Age, lorsque les souverains étaient

dans l'obligation de consulter les élites pour financer les guerres. Ce fut l'origine des institutions parlementaires, qui reconnaissent le principe de la représentation politique en échange de l'acceptation du paiement de l'impôt. Depuis la fin du XVIII^e siècle, ce principe a été élargi à toute la population, de sorte que le consentement n'est plus seulement celui des élites privilégiées, mais du peuple consulté à travers ses représentants. Trois âges du consentement peuvent être distingués, depuis les révolutions de la fin du XVIII^e siècle jusqu'au dernier tiers du XX^e siècle.

Le consentement libéral-propriétaire

Une première révolution du consentement a lieu à la fin du XVIII^e siècle. Jusque-là, la fiscalité, soumise au régime des privilèges, ne vise aucun principe d'égalité ou de redistribution des richesses. Son motif principal découle du financement de la guerre. Avec la montée des revendications représentatives et démocratiques, les révolutionnaires érigent le consentement en principe fondateur de la légitimité des prélèvements. Nul impôt ne peut être légitime s'il n'est consenti : cette idée simple, au potentiel révolutionnaire, est constitutive de l'invention de la modernité politique.

Avec les révolutions, le paiement d'une contribution devient, en théorie, une obligation universelle, dont la forme la plus fréquente est celle d'un impôt proportionnel, peu intrusif dans la vie privée des citoyens-contribuables. L'impôt concerne désormais l'ensemble de la population mais doit rester modeste et limité, et les « prélèvements obligatoires » ne dépassent guère les 10 % du PIB. La nouvelle fiscalité, légitimée par le principe du consentement, épouse les contours du « régime propriétaire » que Thomas Piketty a décrit dans son ouvrage

Capital et idéologie. La défense de l'égalité est ici comprise d'un strict point de vue légal et formel ; elle s'accommode très bien de la sacralisation de la propriété privée, dont la protection est assurée par l'existence d'une contribution commune. Les contribuables les plus fortunés paient plus d'impôts directs que les autres, mais ils ont aussi plus de droits qu'eux, car ils sont reconnus comme citoyens actifs. L'institution du « cens », seuil à partir duquel un individu a droit de voter ou de se présenter à une élection, consacre cette vision élitiste du consentement. Les principes politiques sont neufs et révolutionnaires, mais dans la pratique la fiscalité continue de peser d'abord sur celles et ceux qui payent le gros des taxes indirectes (sur les biens de consommation), tout en étant privés de la plénitude de leurs droits politiques. Dans cette société de « citoyens-propriétaires », l'impôt n'a pas vocation à réduire les inégalités ou à permettre la croissance des missions de l'Etat ; il doit simplement garantir la tranquillité publique et assurer le respect des droits de propriété. L'égalité devant l'impôt, aussi radicale soit-elle, n'implique pas de remise en cause des inégalités liées au sexe, à l'esclavage ou à la fortune.

Au cours du XIX^e siècle, cette nouvelle conception de l'impôt, révolutionnaire dans ses principes, débouche sur le maintien de pratiques inégalitaires et conservatrices. L'économie politique libérale, très dominante, privilégie la figure de l'Etat-gendarme, dont la mission se limite pour l'essentiel à assurer les fonctions régaliennes d'entretien de l'armée, de la police, de la justice. Seules des circonstances exceptionnelles liées aux guerres peuvent justifier l'adoption de formes nouvelles de taxation. Le Royaume-Uni se dote d'un income tax provisoire pendant les guerres napoléoniennes, entre 1799 et 1816. Un demi-siècle plus tard, les Etats-Unis en font de même pendant la guerre de Sécession : un impôt

extraordinaire sur le revenu y est levé entre 1861 et 1872. Le reste du temps, l'essentiel des recettes des Etats provient des taxes indirectes et régressives sur la consommation et des droits de douane. Seul le Royaume-Uni fait exception à partir des années 1840, lorsqu'est créé un impôt permanent sur les revenus qui permet, en contrepartie, de supprimer toute une série de tarifs douaniers. L'adoption d'une fiscalité directe rend possible le passage au libre-échange en 1846. Cette transformation fiscale, de l'Etat Léviathan vers l'Etat libéral, a pour effet d'atténuer les tensions sociales engendrées par la collecte des droits sur la consommation [5]. Ailleurs, les taxes indirectes dominent et suscitent des réprobations. Les mouvements de gauche réclament l'abolition des droits sur la consommation et leur remplacement par une imposition directe et progressive des revenus et des successions. Certains, plus radicaux, appellent à la suppression de toute forme de taxation : ils dénoncent, à l'image de Pierre-Joseph Proudhon, la fiction du consentement, et le fait que l'impôt, quelle que soit sa forme, pèse toujours in fine sur les plus pauvres. L'injustice de l'impôt s'inscrit au cœur des débats sur la question sociale.

APRÈS 1789, LE PAIEMENT D'UNE CONTRIBUTION DEVIENT, EN THÉORIE, UNE OBLIGATION UNIVERSELLE, DONT LA FORME LA PLUS FRÉQUENTE EST CELLE D'UN IMPÔT PROPORTIONNEL

Le consentement social-redistributif

Dans le dernier tiers du XIXe siècle, de nombreuses voix s'élèvent pour exiger une profonde réforme fiscale. Les partis de gauche s'emparent de cette revendication au nom de la justice sociale et de la critique des inégalités. Des réformateurs plus modérés y sont également favorables, dans la mesure où la fiscalité héritée de la fin du XVIIIe siècle ne

permet plus de lever suffisamment de fonds pour financer la construction et le renforcement des Etats-nations, dont les dépenses militaires, d'éducation et de santé commencent à augmenter, dans un contexte géopolitique de rivalités impériales et nationales. Une double pression, d'origine démocratique et étatique, conduit à l'ouverture d'un grand débat fiscal dans la plupart des pays des deux rives de l'Atlantique. La fiscalité directe n'est-elle pas plus juste et plus efficace que les taxes indirectes ? La progressivité de l'impôt n'est-elle pas la meilleure façon d'égaliser les sacrifices des riches et des pauvres ? Faut-il taxer lourdement les héritages pour limiter l'accumulation des patrimoines ? Toutes ces questions sont abordées par les économistes, les juristes, les responsables politiques et syndicaux de l'époque, et discutées dans l'espace public.

Ce débat est particulièrement vif en France, où les premières propositions de création d'un impôt sur le revenu remontent à 1848. Les résistances sociales et administratives sont plurielles. De nombreux économistes et hauts fonctionnaires alertent sur les dangers d'une réforme qui créerait un impôt déclaratif et progressif sur le revenu, au nom de la protection des fragiles équilibres sociaux construits au cours des années passées. Aux arguments classiques de défense des riches et de la légitimité des inégalités sociales s'ajoutent des arguments formulés au nom de la tranquillité publique. Inversement, les acteurs de gauche appellent à une refonte radicale du système, dont l'injustice criante pourrait attiser les révoltes. L'invocation du «consentement à l'impôt» est polysémique : certains alertent sur sa mise en danger sous le poids des injustices et des inégalités (sans réforme de justice, le peuple se révoltera), quand d'autres prétendent le défendre en s'opposant à tout changement. Cette logique est encore présente aujourd'hui, par exemple

en matière d'imposition des successions, un sujet sans cesse ajourné malgré les appels de nombreux experts et économistes en ce sens.

La création des systèmes modernes de taxation et de redistribution se produit dans la première moitié du XXe siècle, en particulier entre les deux guerres mondiales. La mobilisation du patriotisme fiscal joue à plein durant ces conflits, qui exigent des gestes forts en termes de partage des sacrifices et de réduction des inégalités. L'impôt de masse, progressif et redistributeur, est un enfant de la guerre totale, sans laquelle les résistances sociales et intellectuelles n'auraient sans doute pas été surmontées. L'impôt sur le revenu est adopté aux Etats-Unis en 1913, l'année suivante en France. Durant la Première Guerre mondiale puis immédiatement après, les taux supérieurs de l'impôt s'envolent à des niveaux auparavant inimaginables. La fiscalité progressive, sur les revenus et sur les successions, devient un outil puissant de financement des Etats et de justice sociale.

L'invention de la fiscalité redistributive n'a pas été sans heurts ni résistances. En France, par exemple, dès les années 1920 se multiplient les contestations, contre le poids de l'impôt et contre les nouvelles inégalités qu'il génère. La machinerie administrative irrite, tout comme l'incapacité des agents de l'Etat à assurer un contrôle efficace de la sincérité des déclarations. La mobilité du capital est dès cette époque un enjeu qui fragilise la souveraineté étatique et affaiblit le consentement à l'impôt. La Suisse attire les capitaux des pays avoisinants, grâce à sa loi de 1934 sur le secret fiscal qui garantit la plus grande discrétion à celles et ceux qui souhaitent éluder les lourds impôts progressifs. La critique des inégalités devant l'impôt est vive, en Europe comme aux Etats-Unis. La Seconde Guerre mondiale marque cependant un nouveau palier. Les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu atteignent

des niveaux record aux Etats-Unis, parallèlement à la mise en place du prélèvement à la source, qui automatise la transmission des données et la taxation des salaires. Dans la plupart des pays, la période 1914-1945 conduit à l'instauration conjointe de systèmes fiscaux redistributifs et de politiques sociales ambitieuses.

L'INVENTION DE LA FISCALITÉ REDISTRIBUTIVE N'A PAS ÉTÉ SANS HEURTS : EN FRANCE, DÈS LES ANNÉES 1920, SE MULTIPLIENT LES CONTESTATIONS CONTRE LE POIDS DE L'IMPÔT ET LES NOUVELLES INÉGALITÉS QU'IL GÉNÈRE.

Le consentement néolibéral-inégalitaire

Cet âge social-redistributif, qui se maintient après la Seconde Guerre mondiale, au temps du capitalisme régulé et de l'Etat social, entre en crise dans les années 1970-1980. La croissance de l'Etat fiscal suscite désormais des oppositions sociales directes, en particulier au Danemark, au Royaume Uni ou aux Etats-Unis. La «grande révolte» fiscale des années 1970 en Californie transforme le champ politique américain jusqu'à nos jours, faisant de la baisse des impôts un thème permanent de surenchère entre républicains et démocrates. Le mouvement, grassroots au départ, devient mainstream et contribue à l'hyperpolarisation du champ politique américain. Surtout, la diminution des impôts progressifs, très marquée sous Ronald Reagan (et sous Margaret Thatcher au Royaume-Uni) redouble la dynamique inégalitaire du capitalisme financiarisé. L'injustice fiscale creuse de manière exorbitante les inégalités socio-économiques produites par le marché.

Le cas américain, paroxystique, touche à des degrés divers l'ensemble des pays. En France, la critique de l'impôt et de ses excès retrouve de la vigueur dans les années 1980, en

particulier après l'arrivée au pouvoir des socialistes. La droite est vent debout contre la création de l'Impôt sur les grandes fortunes (ancêtre de l'ISF). Comme un siècle plus tôt, des ligues de contribuables et des pamphlétaires dénoncent l'étatisme et le fiscalisme, se réclamant explicitement des idées néolibérales formulées outre-Atlantique par Arthur Laffer et d'autres économistes. Au début des années 2000, la priorité affichée devient, y compris à gauche, la baisse des prélèvements obligatoires, en particulier de l'impôt sur le revenu. Le résultat de cette politique n'est pas tant d'avoir diminué le poids de l'impôt dans l'économie française (le taux de prélèvements obligatoires oscille grosso modo entre 43 et 45 % du PIB depuis vingt ans), que d'avoir affaibli la part des impôts progressifs au profit de prélèvements proportionnels (TVA, etc.). Cette évolution n'empêche pas que le système socio-fiscal français conserve un fort rôle de correction des inégalités, via les dépenses publiques et les cotisations sociales. Mais les plus fortunés sont clairement les grands bénéficiaires des politiques suivies depuis une quinzaine d'années, encore plus depuis le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, marqué par la transformation de l'ISF en IFI et par l'introduction d'une flat tax sur les revenus du capital.

Le nouvel âge social-écologique du consentement (XXI^e siècle)

Depuis les années 2010, les crises de toute nature (économique, écologique, géopolitique, etc.) s'enchaînent et s'accumulent, ce qui soumet le consentement à l'impôt à de nouvelles épreuves. La notion fait de nouveau la «une» des journaux, comme si elle n'allait plus de soi. La perte de légitimité des acteurs politiques et parlementaires traditionnels affaiblit les mécanismes représentatifs, tandis que le spectacle des inégalités alimente des protestations diffuses.

De la crise de 2008 au tournant des Gilets jaunes

La crise de 2008 et les politiques d'austérité qui l'ont suivie ont mis le consentement sous pression, au moment où l'attention publique se focalisait sur l'explosion des inégalités de revenus et de patrimoines. En 2011, le mouvement Occupy Wall Street introduit dans le langage politique l'opposition entre le 1% des plus riches et les 99% restants. La politique fiscale est accusée de ne plus jouer son rôle de correction des inégalités, alors que la crise financière et la crise des dettes souveraines conduisent à des augmentations d'impôts pour tous. Malgré la volonté affichée de mettre les riches à contribution, la politique fiscale de François Hollande ravive les oppositions entre 2012 et 2014. Le mouvement des «Pigeons», d'abord, puis celui des «Bonnetts rouges» contre l'écotaxe, révèlent le contexte explosif qui entoure les propositions de création de nouvelles taxes. On peut dater de cette époque le retour de la thématique du «consentement à l'impôt» sur le devant de la scène publique.

APRÈS LA CRISE DE 2008 ET JUSQU'AU MOUVEMENT DES GILETS JAUNES, LA POLITIQUE FISCALE EST ACCUSÉE DE NE PLUS JOUER SON RÔLE DE CORRECTION DES INÉGALITÉS

Au-delà des mouvements de protestation, l'argument d'une mise en danger du consentement est utilisé par une coalition d'opposants au gouvernement de gauche. Les pressions sont telles que le ministre des Finances lui-même, Pierre Moscovici, se dit sensible, en août 2013, au «ras-le-bol fiscal» qui traverse la société. L'allègement des impôts devient à nouveau une priorité, facilitée par l'adoption des mesures de quantitative easing par la Banque centrale européenne, qui relâche la pression sur les finances publiques des pays de la zone euro. A son arrivée au pouvoir en mai 2017, Emmanuel Macron

accélère ce changement d'orientation en faisant de la baisse des impôts, en particulier sur les plus riches (les fameux «premiers de cordée»), la pierre cardinale de son programme économique. Comme Nicolas Sarkozy dix ans plus tôt, le nouveau président engage une diminution de la taxation du capital, au nom de l'attractivité et de la compétitivité du territoire. Le paquet de mesures adopté à l'été 2017 scelle l'image de «président des riches» qui nourrit les polémiques.

L'orientation inégalitaire de cette politique est apparue en pleine lumière avec l'épisode des Gilets jaunes en 2018-2019. Une profonde contradiction se fait jour : à l'allègement des impôts sur les plus fortunés correspond une tendance contraire à l'alourdissement des taxes sur les carburants, qui pèsent plus que proportionnellement sur les ménages les moins aisés. Sous l'apparence d'une révolte contre la taxe carbone, la mobilisation des Gilets jaunes soulève des questions bien plus vastes sur la panne de la démocratie, les inégalités sociales et résidentielles, la mobilité et les modes de vie, ou bien encore la prise en compte des enjeux écologiques dans les politiques économiques. Le mouvement rappelle, à ceux qui l'avaient oublié, que les taxes sur la consommation amputent lourdement le budget des familles modestes. En quelques semaines, cette protestation inédite et multiforme parvient à faire plier le gouvernement, qui recule sur la taxe carbone et annonce un relèvement de la prime d'activité et des mesures de soutien au pouvoir d'achat. La contestation ne s'arrête pas là. Un des faits marquants de cet épisode est que la dénonciation de la taxe sur les carburants s'est aussi accompagnée de demandes en faveur de plus de justice fiscale (à travers le rétablissement de l'ISF) et de la préservation des services publics sur l'ensemble du territoire. Au-delà de ses effets immédiats, la

crise des Gilets jaunes est parvenue à imposer un nouveau «cadrage» de la question sociale et écologique, invitant à une réflexion salutaire sur la manière de conjuguer lutte contre les inégalités et réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Justice fiscale et soutenabilité écologique

Cet épisode a accéléré la prise de conscience, par l'opinion publique et par les acteurs politiques, que l'équation du consentement à l'impôt ne se posait plus dans les mêmes termes qu'autrefois. La question des inégalités économiques et des modes de financement des services publics et sociaux y demeure cruciale. S'y ajoute désormais la nécessité d'accélérer la transition écologique et d'en répartir équitablement les coûts sur les différents groupes sociaux concernés. La promesse de l'abondance, mythe fondateur de la modernité industrialiste, cède la place à une politique de la rareté et de la sobriété, ce qui remet au centre du débat la question de la juste répartition des efforts et des sacrifices.

DÉSORMAIS, LA QUESTION DU CONSENTEMENT À L'IMPÔT NE SE POSE PLUS DANS LES MEMES TERMES : À LA QUESTION DES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES S'AJOUTE CELLE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Un des effets immédiats de l'épisode des Gilets jaunes est d'avoir affaibli la croyance selon laquelle il serait possible de refonder totalement la légitimité des systèmes de prélèvement autour du principe de la taxation des activités polluantes. Cette ambition confondait deux objectifs potentiellement contradictoires. Le premier consiste à utiliser la fiscalité pour changer les comportements et obtenir une disparition des activités les plus polluantes (usage incitatif ou punitif de l'impôt). L'autre vise à refonder la légitimité globale du système sur la mise à contribution

substantielle des énergies fossiles (plutôt que de taxer le travail, taxons les émissions). Mais ces deux termes peuvent entrer en contradiction : si elle est efficace, la fiscalité incitative devrait diminuer les recettes fiscales plutôt que les augmenter. Le problème est que les dépenses d'énergie sont, pour beaucoup de ménages, des postes budgétaires contraints, liés aux conditions de vie, de logement et de mobilité. C'est pourquoi la transition écologique ne peut aboutir si elle ne prévoit pas des mesures de compensation et de redistribution à destination des ménages qu'elle affecte le plus. A elle seule, la taxation du carbone, nécessaire pour tenir la trajectoire de réduction des émissions, n'est pas apte à répartir les coûts d'une telle politique.

Une question aujourd'hui posée est de savoir si la réduction des inégalités sociales et l'objectif de réduction des émissions de CO₂ sont deux objectifs qui se superposent ou non. Il ne s'agit plus seulement pour les contribuables de consentir à l'impôt, mais aussi de consentir à la transition écologique. Pour des économistes comme Lucas Chancel, la lutte contre les inégalités sociales et la réduction des inégalités environnementales composent un seul et même combat. En appliquant les recettes de la fiscalité progressive à l'écologie, il serait à la fois possible de taxer les plus hauts revenus et patrimoines et de diminuer significativement l'empreinte carbone de la société. Les discussions de la fin de l'été 2022 sur la régulation ou l'interdiction des vols en jet privé en sont une des déclinaisons possibles. Comment tolérer, alors que tout le monde est sommé de faire des sacrifices, qu'une minorité de privilégiés continuent de se comporter comme si de rien n'était, émettant en quelques déplacements autant de carbone qu'un citoyen ordinaire sur plusieurs années, voire sur toute une vie ? D'autres économistes se montrent plus circonspects, dans la mesure où, si les plus riches sont en effet de plus gros pollueurs, il

n'est pas exclu qu'ils puissent à l'avenir diminuer l'intensité carbone de leurs consommations, par l'accès à des technologies que d'autres, plus modestes, ne pourraient s'offrir. Cela pourrait engendrer, par contre-coup, de nouvelles inégalités (en matière par exemple de rénovation énergétique des logements). L'objectif global de réduction des émissions doit mettre à contribution l'ensemble de la population.

LA PANDÉMIE DE COVID-19 PUIS LA GUERRE EN UKRAINE ONT ENCORE COMPLEXIFIÉ LA NOTION D'IMPÔT JUSTE, EN AJOUTANT UNE DIMENSION SANITAIRE ET GÉOPOLITIQUE AUX DONNÉES DU PROBLÈME

Ces deux points de vue, en apparence opposés, ne sont pas irréconciliables, comme le montre l'histoire de la fiscalité progressive au XX^e siècle. L'introduction d'impôts progressifs élevés sur les revenus et les patrimoines des plus aisés n'aurait pas suffi, à elle seule, à financer l'expansion de l'État social et des services publics depuis la Première Guerre mondiale. La justice fiscale, à travers la mise à contribution des plus riches, fut l'une des conditions nécessaires à la très forte expansion de la redistribution par l'impôt au cours du XX^e siècle. Aux Etats-Unis, Franklin D. Roosevelt mit d'abord l'accent sur l'objectif de taxation des plus riches au milieu des années 1930, avant d'étendre l'impôt sur le revenu à des millions de contribuables pendant la Seconde Guerre. En quelques années seulement, le nombre de personnes assujetties fut multiplié par dix, tandis que les taux supérieurs de l'impôt dépassaient les 90 %. La très forte mise à contribution des plus riches est un élément essentiel de légitimation du système fiscal, qui touche par définition l'ensemble de la population. Plus généralement, de nombreuses études de sociologie ou de psychologie sociale ont montré que les contribuables sont d'autant plus disposés à payer leurs impôts qu'ils sont convaincus que

leurs pairs en font de même. Dans le contexte actuel, cela signifie, comme l'indiquait le mouvement des Gilets jaunes, qu'il serait illusoire de prétendre réduire les émissions carbone et préserver le consentement à l'impôt en faisant l'économie d'une politique de justice fiscale et sociale. En matière d'impôt comme dans d'autres domaines de l'action publique, les symboles comptent, car ils garantissent l'acceptabilité de mesures qui pèsent sur les riches et les moins riches.

Guerre, impôt et démocratie

La pandémie de Covid-19 puis la guerre en Ukraine ont encore complexifié ce tableau, en ajoutant une dimension sanitaire et géopolitique aux données du problème. Ces deux crises, de nature différente, ont rappelé, s'il en était besoin, à quel point la puissance publique était indispensable pour assurer la (sur)vie des populations. L'intervention massive des Etats face au Covid, à travers les dépenses sanitaires ou les mesures de soutien à l'économie, a été principalement financée par l'emprunt, grâce à des taux d'intérêt encore extrêmement faibles. De sorte que le débat sur la répartition fiscale des coûts de la crise a été très largement esquivé, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'une épreuve de cette ampleur avive les demandes de redistribution et de solidarité. Deux ans plus tard, la guerre en Ukraine et ses conséquences énergétiques, couplées au basculement dans un régime d'inflation globale, permettent qu'un débat s'ouvre, à retardement, sur la répartition des sacrifices. Les propositions de taxation des super-profits dégagés par les groupes énergétiques ou par les laboratoires pharmaceutiques renouent avec des expériences célèbres du XX^e siècle, comme lors de l'imposition des bénéfices exceptionnels de guerre après 14-18, ou lors de la confiscation des profits illicites après la Deuxième Guerre mondiale. Dans des contextes très différents les uns des autres, ces propositions de taxes ou

de confiscation pure et simple interrogent la moralité et l'acceptabilité des profits, alors que les populations sont frappées par le manque, la pénurie et le renchérissement du coût de la vie. A plusieurs moments de l'histoire du XX^e siècle, l'impôt a joué un rôle essentiel pour produire un sentiment de justice et construire des compromis sociaux. Les crises font réapparaître le rôle éminemment politique de l'impôt.

Le retour de la guerre en Europe montre aussi à quel point le consentement à l'impôt est un élément indispensable à la puissance des Etats et à leurs capacités de résistance. Les Etats sont robustes et efficaces lorsqu'ils peuvent compter sur le consentement négocié de leurs populations pour lever des fonds. A l'inverse, les pays dans lesquels le consentement à l'impôt est fragile ou inexistant disposent de faibles capacités institutionnelles et s'exposent à la dépendance vis-à-vis des capitaux extérieurs. Beaucoup d'Etats dits « en développement » pâtissent encore de la faible légitimité des institutions, en particulier de l'impôt, qui leur ont été léguées après la fin de la période coloniale. En l'absence de ressources fiscales prélevées régulièrement et sans conflit majeur, le développement économique et la délivrance de services publics et sociaux de qualité sont entravés. A l'échelle mondiale, le consentement à l'impôt demeure un facteur puissant de distinction entre les Etats du Nord et du Sud.

Et demain ?

Si l'histoire enseigne une chose en la matière, c'est que le consentement à l'impôt n'est jamais définitivement acquis, ni irrémédiablement perdu. Il se construit et se déconstruit dans le conflit politique et social, à l'intersection des besoins de financement de l'Etat, des exigences de justice portées par les divers groupes sociaux, et des limites matérielles et écologiques des modes de

production. Il est, à ce titre, l'un des grands défis démocratiques auxquelles les sociétés sont tenues de se confronter lorsqu'elles souhaitent agir de manière solidaire et répartir les efforts collectifs. Ces débats sont encore plus vifs et cruciaux dans les périodes d'adversité, qu'il s'agisse de faire face à des épidémies, à des guerres ou aux conséquences dramatiques du changement climatique. Les principes et les instruments que l'histoire tourmentée du XX^e siècle nous a légués, comme la progressivité et la redistribution, conservent une grande pertinence, à condition qu'y soient intégrés les nouveaux paramètres de l'équation sociale-écologique que sont l'épuisement des ressources, la globalisation du capital et l'explosion des inégalités.

L'inflation : ce mal insidieux qui compromet l'avenir

Revue Banque N°874 bis - 21.11.2022

**Jacques de Larosière : Ex-gouverneur Banque de France /Ancien directeur général FMI
Ancien président BERD/Membre de l'Académie des sciences morales et politiques**

Si l'on n'attaque pas l'inflation dès le début avec suffisamment de vigueur, elle devient de plus en plus difficile à combattre. Et cela se paye toujours très cher. La crédibilité des banques centrales est en jeu.

On entend parfois dire que les relèvements de taux décidés par les banques centrales depuis quelques mois ont fortement durci les conditions monétaires. C'est là une illusion.

En effet, il faut toujours raisonner en termes de taux réels. Avec une inflation de 10,7 %, les taux réels se sont très substantiellement détendus. Ils sont beaucoup plus négatifs qu'ils ne l'étaient avant que l'inflation ne surgisse, à la fin de 2021.

Avant le déclenchement de la hausse des prix, l'inflation était autour de 1 % et les taux directeurs à 0, soit des taux réels négatifs de 1 %. Aujourd'hui, en septembre 2022, les taux directeurs ont continué à être relevés, en zone euro, pour atteindre 2,25 % face à une inflation annuelle de 10,7 %. Ce qui produit un taux réel de -8,45 %.

En fait, ce calcul est trop simple : pour mesurer le caractère – neutre, expansif ou restrictif – d'une politique monétaire, il faut utiliser l'inflation attendue (*expected*) et non pas l'inflation constatée.

Le problème, c'est qu'on est bien en peine d'évaluer l'inflation attendue. Les modèles utilisés pour ce faire s'avèrent défaillants, car ils sont le plus souvent tournés vers le passé et ne répondent généralement pas à la question de ce qui détermine ces anticipations. La tentation consiste alors à réduire le calcul de

l'inflation attendue en la ramenant au taux désiré de 2 %. C'est l'erreur commise par la Banque Centrale Européenne (BCE), qui a commencé à déclarer que l'inflation serait temporaire et qu'elle retomberait à 2 %... à la fin de 2022. Cette réaction de déni a été contournée par la réalité et la Banque Centrale a dû changer de langage.

En réalité, l'inflation actuelle provient de sources complexes qui dépassent les hausses du pétrole et des matières premières ainsi que l'interruption de certaines chaînes de production.

Causes multiples

Les facteurs sont plus nombreux : l'expansion de la demande post-Covid a été augmentée par des années d'accommodement monétaire.

L'inflation s'aggravant, on a fini par admettre que la persistance de la hausse de la « *core inflation* » – aujourd'hui de l'ordre de 5 %, celle qui est débarrassée du pétrole, des denrées alimentaires... – était une source légitime de préoccupations.

Il faut bien comprendre que tant que les taux réels seront fortement négatifs, la politique monétaire entretiendra le processus inflationniste. Faire un cadeau majeur aux emprunteurs (avec des anticipations de taux réels négatifs proches de -5 % aujourd'hui, en faisant une hypothèse réaliste sur l'inflation attendue) n'est, en effet, pas le moyen le plus sûr de casser l'inflation. Bien au contraire. Ceci est d'autant plus contre-indiqué que les politiques budgétaires dans la zone euro sont souvent hyperaccommodantes et alimentent

donc l'inflation. À cet égard, le fait de limiter les hausses de prix énergétiques afin de protéger et d'accroître la demande complique la tâche de la BCE : face à une demande alimentée par les subventions publiques, il est encore plus difficile de lutter contre l'inflation en augmentant les taux d'intérêt.

Les choses sont malheureusement simples. Quand l'inflation sévit, le danger est qu'elle persiste, s'aggrave et s'auto-alimente. C'est là le processus qu'on a connu dans les années 1970 et qui s'est mué en « stagflation », la pire des combinaisons possibles.

En cas de hausse des prix du pétrole, on ne peut lutter à la fois contre ses effets récessifs et ses effets inflationnistes. Il faut choisir. Si l'économie est encore en terrain positif, ce qui est le cas actuellement, il faut prendre les mesures nécessaires pour casser l'inflation et cela suppose que l'on se préoccupe des taux réels. Tant qu'ils seront aussi négatifs qu'aujourd'hui, il paraît difficile de prétendre vaincre l'inflation.

La Fed semble l'avoir compris et avance dans la voie de la remontée des taux. La BCE sera obligée de suivre, faute de quoi l'inflation s'installera et l'euro continuera de se déprécier face au dollar, ce qui entraînera encore davantage d'inflation...

Dangers majeurs

La crédibilité des banques centrales – leur seul vrai capital – peut être écornée par les erreurs qu'elles commettent, en particulier les déviations suivantes, constatées depuis trop longtemps :

– les banques centrales ont laissé le crédit et, d'une manière plus générale, les financements par endettement se gonfler sans contrainte et sans limite en privilégiant l'endettement (alors que la surveillance du crédit et de la dette est essentielle à la stabilité monétaire : cette surveillance devrait être la base même de la mission d'une banque centrale). Or on constate

que depuis trois décennies l'endettement s'envole pour atteindre des montants inconnus dans l'histoire au moins en temps de paix. On peut se demander quel est le contenu réel de la notion d'indépendance des banques centrales quand on observe le rachat massif des dettes publiques auxquelles elles procèdent et qui financent les déficits publics ;

– le désintérêt marqué à l'égard de l'évolution de la masse monétaire me paraît incompréhensible. L'inflation étant toujours un phénomène monétaire, et les crises étant toujours le résultat de trop d'endettement, il paraît évident que la politique monétaire aurait dû s'intéresser, malgré les difficultés techniques que cela comporte, à l'évolution des grandeurs monétaires ;

– le fait d'augmenter les signes monétaires face à une production à peine croissante se traduit inévitablement, après le ralentissement de la vitesse, par une augmentation de l'inflation. Ce phénomène, explicité depuis 1558 par l'économiste français Jean Bodin et repris par les économistes modernes autour de Milton Friedman, n'a jamais été contesté. Pourtant, on a recouru massivement à la création monétaire ;

– l'obstination à vouloir relever l'inflation de 1 % à 2 % (chiffre arbitraire et qui ne pouvait en rien améliorer l'état des choses), alors que 1 % était le niveau d'équilibre (qui ne générerait ni hyperinflation ni déflation), a conduit pendant une décennie à une politique ultra-accommodante qui a eu des conséquences graves sur le raccourcissement de l'horizon de l'épargne, sur la baisse de l'investissement productif qui en a résulté et sur la vulnérabilité de notre système financier.

L'inflation est un danger majeur : c'est une taxe subreptice, non votée par le Parlement, qui atteint la valeur de la monnaie, pénalise les plus faibles, affaiblit l'investissement et compromet l'avenir d'une société. Ce mal est

insidieux : si l'on ne l'attaque pas dès le début avec suffisamment de vigueur, il persiste et devient de plus en plus difficile à combattre. Les retards à agir se paient toujours très cher.

Notes :

¹ Jacques de Larosière est l'auteur, aux Éditions Odile Jacob, de :

l'interview de Jacques de Larosière) ; 40 ans d'égarements économiques - Quelques idées pour en sortir (2021).">En finir avec le règne de l'illusion financière - Pour une croissance réelle (2022) (lire [l'interview de Jacques de Larosière](#)) ; 40 ans d'égarements économiques - Quelques idées pour en sortir (2021).

Charte de l'Investissement : une vision royale pour un Maroc dynamique et inclusif

MAPEXPRESS.MA

21 juillet 2023

Casablanca – Dès l'appel de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, dans Son Discours du 8 octobre 2021, à "une nouvelle charte compétitive de l'investissement", les travaux d'implémentation de la vision Royale ont été conduits "avec la plus grande célérité" pour bâtir un Maroc dynamique et inclusif.

Approuvée le 13 juillet 2022 en Conseil des ministres, puis le 29 novembre par le Parlement, la loi-cadre 03.22 formant Charte de l'Investissement a été publiée le 12 décembre au Bulletin Officiel avant que son décret d'application relatif aux dispositifs principal et stratégique ne soit adopté par le gouvernement le 26 janvier 2023.

C'est alors que s'engage un marathon de consultations entre le gouvernement, les parties prenantes institutionnelles, et les acteurs du secteur privé, pour apporter les dernières retouches à la Nouvelle Charte de l'Investissement et dévoiler les premiers contours de ses dispositions quasi-opérationnelles.

Le 3 mars dernier, l'arsenal juridique relatif au dispositif principal de soutien à l'investissement et au dispositif spécifique de soutien applicable aux investissements stratégiques a été complété par la signature de plusieurs arrêtés fixant les modalités d'obtention des primes pour les investisseurs. Cette nouvelle Charte de l'Investissement comprend, dans son premier axe, 4 dispositifs de soutien à l'investissement, dont un dispositif principal, et 3 dispositifs spécifiques portant sur les projets à caractère stratégique, le développement à l'international et les très petites, petites et moyennes entreprises (TPME).

Le dispositif principal offre plusieurs trois groupes de primes pouvant être cumulées jusqu'à couvrir 30% du montant de l'investissement, à savoir 5 primes communes, 1 prime territoriale et 1 prime sectorielle. L'éligibilité à ces primes est conditionnée par la satisfaction de l'un des deux critères bien définis.

Pour prétendre aux subventions de ce dispositif, l'investisseur doit s'engager dans un projet d'un montant supérieur ou égal à 50 millions de dirhams (MDH) et pourvoir un minimum de 50 emplois. A défaut, le second critère d'éligibilité stipule la création d'au moins 50 emplois stables.

Après avoir rempli l'un des deux critères, l'investisseur se retrouve en droit de bénéficier des différentes primes allouées par l'Etat, là aussi en fonction d'un ensemble de critères propres à chacune d'elles.

Les 5 primes communes consacrent les investissements en ligne avec les Hautes orientations Royales, les objectifs du Nouveau Modèle de Développement (NMD) et le programme gouvernemental.

La 1ère prime calcule le nombre d'emplois créés par rapport aux dépenses d'investissement (emploi/CAPEX). Si le ratio est compris entre 1 et 1,5, l'investisseur peut prétendre à une prime de 5% du capital engagé, entre 1,5 et 3, à 7% et à 10% lorsque le ratio ressort supérieur à 3.

Les quatre autres primes sont toutes fixées à 3%.

La 2ème prime s'intéresse au ratio genre dans l'emploi et récompense les investissements qui emploient au moins 30% de femmes parmi l'effectif total des salariés.

La 3ème prime concerne les investissements justifiants d'un métier d'avenir ou d'activités pouvant faire l'objet d'une montée en gamme. Les derniers arrêtés rapportent les métiers d'avenir à ceux du numérique, de la pharmaceutique, des énergies renouvelables, du maritime ou de la mobilité.

La montée en gamme concerne, quant à elle, les industries automobile, maritime, aéronautique, agricole, du textile et du cuir, pharmaceutique, ou encore les industries diversifiées, le secteur minier, et la transition énergétique.

S'attachant au développement durable, la 4ème prime repose sur trois critères d'éligibilité, dont un obligatoire qui est l'économie d'eau. Les deux autres critères peuvent être soit le recours aux énergies renouvelables, la mise en place de système d'efficacité énergétique, de traitement de déchets ou de Responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

La 5ème prime concerne le niveau d'intégration locale et retient par arrêté 20% pour les projets d'investissement réalisés dans les secteurs de l'agro-industrie alimentaire, de l'industrie pharmaceutique et de l'industrie des dispositifs médicaux, et 40% pour les projets réalisés dans les autres activités industrielles.

La prime territoriale, par ailleurs, vise à dynamiser les provinces les moins favorisées. Elle est répartie en deux catégories répertoriées dans un arrêté publié fin mars, à savoir la liste A qui compte 36 provinces et liste B qui en compte 24, offrant respectivement 10% et 15% de prime.

Enfin, la prime sectorielle fixée à 5% sera dédiée aux investissements dans les secteurs prioritaires. En sus de l'industrie, cette prime devra profiter aux investisseurs dans le numérique, l'outsourcing, le transport, le tourisme, la logistique, la culture, l'aquaculture, les énergies renouvelables et la valorisation des déchets.

La nouvelle Charte de l'Investissement prévoit également des mesures d'appui spécifiques, en particulier pour les projets à caractère souverain ou avec une capacité d'attraction

d'écosystèmes. Toutefois, les projets stratégiques bénéficient d'avantages négociés au cas par cas.

Pour cela l'investisseur est d'abord tenu de répondre à l'un des deux critères d'éligibilité. Le projet devra soit concerner le secteur de la défense, ou bien, faire l'objet d'un montant d'investissement total supérieur ou égal à 2 milliards de dirhams (MMDH). Cette seconde option est automatiquement accompagnée d'une condition à remplir parmi cinq.

Ces conditions sont en lien avec la sécurité hydrique, énergétique, alimentaire ou sanitaire du Maroc, la création d'emplois, le rayonnement économique et le positionnement stratégique du pays, le développement d'écosystèmes, ou encore, le développement et à l'appropriation des technologies d'avant-garde.

Dédié au développement des entreprises marocaines à l'international, le 2ème dispositif spécifique, dont les dispositions sont attendues vers le mois de juin, vise à mettre en place des mesures d'accompagnement et de soutien pour le rayonnement du Royaume en Afrique et dans le monde.

L'objectif recherché à travers le 3ème dispositif spécifique réservé au TPME, qui devrait être parachevé d'ici la fin de l'année, est l'accompagnement de ces catégories d'entreprises via des mesures pour simplifier l'accès au financement et la promotion d'une nouvelle génération d'entrepreneurs marocains.

La raison d'être de la nouvelle Charte de l'Investissement

Le Maroc enregistre l'un des taux d'investissement les plus élevés au monde, qui atteint 30% du produit intérieur brut (PIB), contre une moyenne mondiale de l'ordre de 20%. Pourtant, l'investissement national manque d'efficacité, car supporté à $\frac{2}{3}$ par l'Etat pour $\frac{1}{3}$ de contribution du secteur privé. Un état de fait qui s'explique également par la tendance de l'investissement privé qui n'est pas assez orienté vers les secteurs créateurs d'emploi et de valeur ajoutée. C'est à ce niveau que la nouvelle Charte de l'Investissement puise sa raison d'être.

L'objectif étant d'inverser la proportion d'investissement privé et public, pour atteindre 2/3 pour le privé soit 350 MMDH à l'horizon 2035 et 1/3 pour le public sur la base d'un engagement fort de la part des autorités en faveur des entreprises en matière de fiscalité, de foncier, d'accès à la commande publique ou de simplification des procédures administratives.

D'ici 2026, l'exécutif ambitionne, en vertu de cette Charte appuyée par l'implication des secteurs privé et bancaire, de mobiliser 500 MMDH d'investissements privés et de créer 500.000 postes d'emploi, afin d'assurer la cohérence des engagements des différents acteurs.

Une feuille de route sensible à tous les enjeux La Nouvelle Charte de l'Investissement incarne une approche holistique dans le cadre de la poursuite des objectifs de développement socio-économique tracés par le Royaume à l'horizon 2026, et intervient en complément des réformes modernes, notamment la vision 2035 du Nouveau Modèle de Développement. Avec pour mot d'ordre l'Investissement, cette nouvelle feuille de route s'attache à promouvoir la compétitivité économique du Maroc à travers un ensemble de mesures subsidiaires portant sur l'amélioration du climat des affaires et le principe de bonne gouvernance.

Au-delà de son caractère économique, la Nouvelle Charte de l'Investissement se veut fondamentalement inclusive et vise, par-dessus tout, à mettre en place les mécanismes nécessaires à même de financer les grands chantiers de l'Etat social que le Maroc s'efforce d'asseoir.

Apportant des mesures concrètes et transversales sur les plans social, économique et environnemental, la nouvelle vision de l'investissement, qui offre un cadre juridique transparent et lisible aux investisseurs, s'emploie à garantir une croissance durable en intégrant, à dimension égale, les aspects humain, territorial et économique.

Dans l'attente du parachèvement de l'arsenal juridique de l'ensemble de ses dispositifs, la Charte de l'Investissement est désormais opérationnelle, et se présente déjà comme un

argument capital, dans les négociations des décideurs économiques marocains, qui semble convaincre par son bien-fondé les investisseurs internationaux.

Du pouvoir d'achat au pouvoir de vivre

Patrick Viveret

REVUE PROJET 2023/2 (N° 393)

La contradiction majeure entre croissance économique et responsabilité écologique est chaque année plus manifeste. Les stratégies préventives de transition semblent de plus en plus inaptées à empêcher des bouleversements majeurs. On annonce chaque année comme la plus chaude - ce fut encore le cas à l'été 2022 avec des sécheresses massives, des méga-feux en Europe et des inondations démesurées au Pakistan. Cette contradiction a conduit, lors de la COP27, le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, à évoquer le risque de «*suicide collectif*» de l'humanité.

D'où vient cette contradiction? Pour l'essentiel, du fait que l'on appelle « croissance » une croissance du PIB, indicateur qui peut comptabiliser positivement des activités écologiquement destructrices et socialement dangereuses, au motif qu'elles sont génératrices de croissance et créatrices d'emploi. C'est ce qu'il se passe dans le secteur lié à la production, la distribution et la transformation des énergies fossiles: les scientifiques ont beau nous alerter sur le fait qu'elles préparent une Terre en partie inhabitable, elles restent déterminantes pour les perspectives de fin du mois. Si on ajoute au dérèglement climatique la guerre en Ukraine et le retour d'une forte inflation, on s'aperçoit que la question du pouvoir d'achat ne peut être dissociée de celle du pouvoir de vivre. C'est encore plus vrai à l'heure où la remontée des taux d'intérêt risque de frapper prioritairement les populations les plus modestes. Il s'agit donc d'abord de répondre à la question de fond : qu'appelle-t-on « richesse » et comment est-elle comptée et échangée ?

On ne peut sortir de cette contradiction qu'en s'attaquant à la suprématie de la monnaie, unité commune au PIB, à l'échange, au crédit et

à la fiscalité. C'est en effet parce que la monnaie est à la fois un équivalent universel et l'aune de l'espérance en l'avenir (à travers le mécanisme de la création monétaire par le crédit) qu'elle possède une telle puissance. Or ce qui caractérise cette unité de compte, c'est qu'elle est auto-référentielle, et donc sans rapport avec le caractère bénéfique ou nuisible de ce qu'elle considère comme richesse ou création de valeur. Pendant plusieurs siècles, cette autonomie de l'économie à base monétaire par rapport au religieux, à l'éthique et au politique a permis le déploiement de la modernité face aux entraves des sociétés d'ordre. Mais cette autonomisation est devenue contre-productive. La modernité et plus tard le capitalisme, comme le productivisme soviétique ou chinois - a jeté, avec l'eau du bain des sociétés d'ordre théocratiques, les bébés écologiques et éthiques. Le discernement sur le bénéfique et le nuisible est devenu calcul sur ce qui rapporte de l'argent. Cette déconnexion de toute valeur éthique et écologique a conduit plus tard à jeter le bébé démocratique, principal espace de discernement sur le bénéfique et le nuisible avec le recul du religieux. Cette déconnexion débouchera à terme sur la soumission du politique à l'économie et transformera l'éthique en simple « supplément d'âme » voire en caution à travers le « *green washing* ».

À l'origine des mots

Il est donc essentiel de rétablir le sens originel de termes tels qu'économie, écologie, valeur, bénéfique, perte, etc. A cela peuvent nous aider le grec et le latin, « langues longues » dont Les lois d'organisation de nos petites maisons (« économie » vient du grec *oikos*, la maison, et *nomos*, l'organisation) ne peuvent ignorer

celles de nos écosystèmes vitaux et de notre grande maison planétaire (écologie, *oikos-logos*). On sait que, dans la plupart des disciplines, ce sont celles qui se terminent par « logie » (*logos*) qui sont matricielles. Il n'y a qu'en économie où ce fut l'inverse et ce n'est plus supportable. Si l'économie a pour effet de produire des biens ou des services destructeurs de notre habitat écologique, c'est l'économie qu'il nous faut changer!

Le latin, quant à lui, organise la plupart de nos termes économiques. A l'origine, valeur (*valor*) signifie force ou source de vie. Accaparée par la distinction entre valeur d'usage et valeur d'échange (au sens marchand), l'économiste orthodoxe ne se pose qu'ensuite la question de la « valeur-force de vie »: est-on en présence d'une activité bénéfique ou d'une activité nuisible? On ne peut accepter de fonder cette nouvelle économie (qui appelle aussi une nouvelle politique) sur la notion de « *value for money* » qui est au cœur de la langue du business. Penser la création de valeur comme source d'un simple accroissement monétaire (le fameux « *make money* ») s'avère dangereux pour les humains et leur habitat écologique. Pour les mêmes raisons, il nous faut redonner au mot « bénéfique » le sens d'activité bénéfique, et au mot « perte » celui d'activité nuisible. Les ventes d'armes, le trafic de drogues, les énergies fossiles peuvent ainsi être classées en activités nuisibles, malgré le bénéfice monétaire qu'elles représentent.

Il faut redonner au mot « bénéfique » le sens d'activité bénéfique, et au mot « perte » celui d'activité nuisible.

S'il y a débat, la charge de la preuve doit être inversée. Il faut par exemple montrer que la vente d'armes peut, dans certains cas (par exemple en cas d'agression militaire comme en Ukraine), avoir plus d'effets de protection que de destruction. Mais le débat doit porter sur le degré de bénéfice ou de nuisance et ne peut se limiter à la question monétaire. Ceci nous conduit à un enjeu démocratique majeur, celui de la délibération.

C'est pourquoi il faut rendre au terme d'évaluation (en particulier des politiques publiques) son sens premier de « délibération sur ce qui fait valeur ». Pour les mêmes raisons, l'évaluation de la richesse comme étant « ce qui compte vraiment » appelle la mise en œuvre de nouveaux indicateurs de richesse; le Forum international pour le bien-vivre (édition 2022) les a beaucoup travaillés.

La même approche vaut pour le nerf de la création monétaire: le crédit. Ici, nous touchons l'un des tabous les plus opaques: celui qui faisait dire à Henry Ford que, si les Américains comprenaient vraiment le mécanisme de la création monétaire, il y aurait une révolution dans les vingt-quatre heures! Dès lors que la création monétaire par les banques ne repose plus sur des biens rares (or ou argent), la création monétaire repose sur une croyance qui permet de créer de la monnaie sans véritable garantie en termes de richesse réelle. Certes, on peut dire que le système repose sur la croyance que les emprunteurs vont rembourser les crédits qu'on leur octroie. Mais ce mécanisme ne fonctionne en réalité que parce que la richesse monétaire à venir repose en fait sur une richesse réelle - celle de la vie elle-même. Si, par hypothèse, la vie s'arrêtait à la suite d'une catastrophe majeure, aucune créance monétaire n'aurait de validité.

Le rapport entre la monnaie et la vie est donc essentiel. C'est pourquoi plusieurs députés européens (comme Aurore Lalucq) souhaitent que la banque centrale européenne fonde son pouvoir de création monétaire sur des critères écologiques. Mais ce pouvoir pourrait être décentralisé et confié à toute collectivité démocratique qui aurait procédé à une évaluation d'activités bénéfiques vraisemblables pour l'avenir. En ce sens, la création monétaire par le crédit (au sens de foi en l'avenir) doit traduire la confiance dans la capacité de la vie elle-même à faire naître de nouvelles sources de richesse.

Ce peut être le cas d'une réorientation des flux monétaires actuels sur la base d'indicateurs écologiques et sociaux garantissant par exemple que le plafond écologique et le plancher social du Donut proposés par Oxfam

sont respectés. Ce peut être aussi réalisé en mettant en œuvre localement d'autres systèmes d'échanges (banques du temps, accorderies, etc.). Le projet de ce que Bruno Theret appelle « une monnaie fiscale-temps » pourrait s'inscrire dans cette perspective. On le voit, traiter le problème à la racine revient à rompre avec la logique du PIB et celle des relations systémiques qu'il entretient avec la monnaie, l'emploi, la fiscalité, la puissance des nations. Les peuples aspirent à cet ensemble, pendant longtemps gage de prospérité (au sens étymologique: *pro-spes*, ce qui est favorable à l'espoir)!

Deux fausses pistes

On serait tenté d'inverser la logique du PIB, par exemple à travers la décroissance. Mais celle-ci n'opère pas elle-même une évaluation différente des bénéfices et des pertes. Cela conduirait à perdre sur les deux tableaux: seraient cumulées les pertes sur le volet économique et social (effets récessifs de la chute du PIB) et les pertes écologiques et sociales (sans moyens d'investir dans les nouveaux secteurs porteurs d'avenir).

L'enjeu ne peut non plus se réduire à une croissance dite verte : celle-ci, qui reste exprimée en termes monétaires, ne prend en compte que des enjeux limités à l'environnement et reste souvent contre-productive dans les domaines sociaux.

Préconisons plutôt l'organisation systémique d'un processus cohérent avec le sens des mots utilisés et, plus généralement, le sens commun. Une croissance est bénéfique si elle est nourrie d'activités jugées bénéfiques sur le plan écologique et social: une fiscalité *bonus-malus* est adaptée à cette approche et il est légitime que les moyens de développer cette économie écologique et solidaire soient pilotés par des instances démocratiques ayant procédé à cette évaluation.

Cette approche systémique peut prendre la forme, pour les particuliers et les entreprises, d'un simple bilan entre des points positifs (activités bénéfiques) et des points négatifs (activités nuisibles). Ainsi se trouve respectée l'idée qu'il est légitime de faire confiance à l'avenir pour créer de la valeur. On peut

mobiliser à cet effet soit une fraction des moyens du présent (épargne et investissement) soit des moyens issus de la confiance en l'avenir (points positifs créés par le crédit sur le modèle de la création monétaire, mais avec un usage très différent puisque réservés à des activités jugées bénéfiques). On rejoint enfin l'idée que ces moyens résultent d'une délibération démocratique et non d'une captation par des acteurs étrangers à cette légitimité (banquiers, technocrates, *a fortiori* despotes). Au total, on est en présence d'une croissance bénéfique fondée sur la valorisation, l'investissement et la création de moyens pour l'avenir et pilotée par des instances démocratiques. Ces mêmes instances sont habilitées à utiliser les outils d'une fiscalité de type *bonus-malus* pour faciliter les activités bénéfiques et pénaliser les activités nuisibles, celles-ci pouvant être interdites par voie législative. L'ensemble de ces mesures est aujourd'hui d'autant plus réalisable que les moyens informatiques facilitent grandement ce processus, tant pour l'élaboration des nouvelles comptabilités que pour la création et la circulation du «pouvoir de vivre» plutôt que du pouvoir d'achat.

Deux risques

La proposition de passer de la notion de pouvoir d'achat à celle de « pouvoir de vivre » doit cependant prendre en compte deux risques majeurs. D'abord, celui de l'instrumentation technocratique de cette nouvelle approche, en particulier à travers le risque d'un contrôle social global, à l'image de la Chine. Ensuite, celui d'un retour à des sociétés d'ordre à dominante religieuse ou idéologique comme on peut le voir dans diverses théocraties (en Iran ou en Afghanistan).

Ces risques sont réels, d'autant plus que la mutation informationnelle rend possible l'organisation d'un pacte social sur d'autres bases que la monnaie en tant qu'étalon universel. Le risque chinois est exemplaire à cet égard. Mais le système que l'on pourrait appeler «à points monétaires » (issu du capitalisme occidental) aggrave le risque écologique et peut conduire à des effondrements, sources de guerres.

De plus, il est incapable de garantir la démocratie elle-même. S'il n'est pas fortement régulé, il conduit à creuser de telles inégalités que le déclassement massif qu'il génère finit par projeter des pans entiers de la population dans des courants néo-fascistes, comme on l'a vu dans les années trente. Les figures de Trump, Bolsonaro, Salvini, Meloni et Le Pen (ou Zemmour) illustrent, parmi d'autres, la réalité contemporaine de ce risque. Il faut donc à la fois réencastrier l'économie dans l'éthique et l'écologie et écarter le risque de retour à des sociétés d'ordre.

Il faut réencastrier l'économie dans l'écologie sans risquer le retour à des sociétés d'ordre.

Ce réencastrement exige donc de placer la démocratie au cœur d'un nouveau système d'évaluation et de bonification en créant des points positifs échangeables et garantis par les pouvoirs publics.

Double système à tester

C'est pour tenir compte de ces risques que l'abandon total du système monétaire actuel ne semble pas souhaitable. Il faut plutôt mettre en œuvre un double système, le second étant centré sur la valorisation du temps de vie jugé bénéfique et sur la dévalorisation du temps consacré à des activités nuisibles. Ce système commence déjà à être mis en œuvre empiriquement, mais souvent de façon marginale. Mais, de fait, quand les pouvoirs publics établissent des conditions pour des prêts ou des garanties publiques, quand des municipalités favorisent l'essor de monnaies locales ou de bureaux de temps, quand est valorisé sous certaines formes le bénévolat, quand on demande à une convention citoyenne de faire des propositions pour rester en deçà d'un degré et demi de réchauffement climatique, ou quand le président réélu propose de créer un « Conseil national de la

refondation », cela relève implicitement d'une évaluation en termes d'activités bénéfiques ou nuisibles. En s'appuyant sur ces éléments déjà existants, on peut les systématiser et les rendre durables grâce à la promotion de ce double système portant à la fois sur l'évaluation de ce qui fait richesse, sur la création de moyens d'échange et d'investissements bénéfiques et sur la généralisation de fiscalités de type *bonus-malus*.

Dans cette perspective, la question du temps (dont l'Insee montre régulièrement l'importance dans ses publications sur les « budgets-temps ») deviendrait un enjeu du débat public aussi important que le débat sur l'argent. Si le système se boucle à travers la possibilité de s'acquitter de sa contribution publique en temps et non exclusivement en argent (voir à ce sujet les propositions de Bruno Theret sur la « monnaie fiscale-temps »), il y a là un renouveau de la démocratie et un levier essentiel pour réorienter l'économie dans le sens de la responsabilité écologique et de la justice sociale.

Utiliser le carbone comme anticipation d'une forme de monnaie mondiale de développement soutenable, voilà une perspective intermédiaire qui favoriserait l'évolution vers cette transformation. Cette question se posera de plus en plus, car la capacité du dollar à demeurer à la fois monnaie nationale des États-Unis et monnaie mondiale sera de plus en plus limitée. Comme le notait Bernard Lietaer, ancien responsable à la banque centrale de Belgique et concepteur d'un projet de monnaie mondiale qu'il avait nommé « Terra », la question d'une réforme du système financier mondial à travers une sorte de nouveau Breton Woods se posera bientôt. Il faut donc s'y préparer en liant la question des indicateurs et de la comptabilité à celle de la monnaie, de la finance et de la fiscalité.

Valeur, prix, monnaie : le triangle des Bermudes des économistes ?

Jean Cartelier

Regards croisés sur l'économie 2023/1 (N° 32)

La notion de valeur est unanimement tenue pour cardinale dans les sciences sociales.

Cette unanimité cesse dès qu'il s'agit d'en préciser le sens et le contenu. Dans l'écheveau des conceptions de la valeur, le fil que cette contribution entend tirer est économique et consiste à noter une caractéristique essentielle de la valeur : elle est quantitative.

La valeur désigne la richesse dans une société où elle est une *grandeur* et non une accumulation de biens, d'honneurs, d'actions héroïques, etc. Dans nos sociétés, les grandeurs de richesse se lisent dans les comptabilités qui enregistrent les résultats des diverses pratiques commerciales des entreprises, des salariés, des banques et diverses institutions. Ces comptabilités s'établissent à partir des paiements. Elles sont *nominales*.

L'économie politique se définit, au-delà de ses divers courants de pensée, par la question de *la détermination des grandeurs individuelles de richesse dans une économie décentralisée*. Cette question s'est progressivement imposée à partir des XIIe et XIIIe siècles en Europe avec la monétarisation des économies, le développement des États et l'émancipation des individus. Aucune autre science sociale ne se charge de répondre à cette question qui apparaît donc comme fondatrice de l'économie politique.

Le fait que des grandeurs nominales soient observables, car issues directement des pratiques économiques, place les économistes dans une situation très particulière, si on les compare aux physiciens (auxquels certains d'entre eux seraient heureux d'être assimilés). Ils ont le choix, que n'ont pas les physiciens, entre deux attitudes de principe :

- Ou bien, les grandeurs nominales

sont considérées comme pertinentes et la question est celle de savoir comment elles se déterminent et quelles en sont les conséquences sur la richesse comparée des individus ou des ensembles d'individus que sont les nations ;

- Ou bien, les grandeurs nominales sont considérées comme non significatives car seules les richesses réelles seraient pertinentes ; il faut alors inventer des grandeurs non observables - les valeurs ou les prix - censées révéler le sens profond de celles qui sont observables.

Ces deux attitudes sont à l'origine du clivage majeur de la théorie économique, autour duquel Joseph A. Schumpeter a construit sa magistrale *Histoire de la pensée économique* (1954) en opposant l'analyse réelle - ou ensemble des théories de la valeur - et *l'analyse monétaire ou nominale*. Cette opposition sépare certains auteurs - James Steuart et John Maynard Keynes d'un côté, Adam Smith (1776, 1996), David Ricardo (1821, 1951), Léon Walras (1874, 1988) de l'autre - ou est interne à la pensée de certains autres - François Quesnay, Karl Marx ou Joseph A. Schumpeter par exemple. Mais ici, il s'agit moins de faire de l'histoire de la théorie économique que d'interroger la cohérence des démarches de l'analyse nominale et de l'analyse réelle.

L'analyse réelle ou théorie de la valeur

Seule l'analyse réelle se préoccupe de la valeur. Il en est ainsi parce que la richesse réelle, formée des biens et services détenus par les individus, n'est pas une grandeur. Elle ne le devient que si l'on peut associer des prix à ces éléments de la richesse afin d'en permettre une évaluation. La détermination de ces prix est l'objet des

diverses théories de la valeur.

Ici, une distinction s'établit à l'intérieur de l'analyse réelle : valeur ou prix ? Deux attitudes sont concevables et toutes deux ont eu leurs adeptes, avec des fortunes diverses :

- Ou bien l'on considère que les valeurs sont le principe d'explication des prix.

- Ou bien l'on considère que valeurs et prix sont synonymes et qu'il n'y a pas lieu de les distinguer.

La première position se rencontre chez les auteurs classiques anglais (Smith et Ricardo notamment). Sommairement,

les prix naturels (ou valeurs) sont déterminés par un système d'équations représentant la « production de marchandises au moyen de marchandises » - théorie rendue logiquement cohérente par Piero Sraffa (1960) - tandis que les prix de marché sont déterminés par un mécanisme de marché (la règle de Cantillon-Smith) et sont supposés graviter autour des prix naturels.

L'idée générale associée à cette position est que les valeurs - explication ultime de ce qui s'observe - relèvent de *la difficulté de production* tandis que les prix de marché sont affectés par diverses contingences d'importance secondaire. Ces circonstances ne remettent pas en cause le fondement de la valeur, qui est à rechercher dans la production.

La seconde position domine la pensée académique depuis un siècle et demi. Les valeurs ou les prix sont déterminés par la rencontre d'offres et de demandes sur des marchés. La théorie de l'équilibre général concurrentiel a fourni à cette position le modèle le plus élaboré et les résultats les plus fondamentaux, à savoir l'existence d'un équilibre général

- solution d'un système d'équations représentant le marché et l'optimalité d'une telle situation. Cela signifie qu'une société peuplée d'individus recherchant leur seul intérêt est non seulement concevable, mais la meilleure situation possible.

Tous les modèles de l'analyse réelle que nous venons d'évoquer ont en commun de ne présupposer que les individus (les humains) et les biens (la nature). Il y est fait abstraction de la monnaie. L'économie (lisons : la société) se forme à partir de relations volontaires de production et d'échange, sur la base de l'intérêt personnel.

Pour que ces modèles expliquent les grandeurs observables (qui sont nominales), il faudrait que la monnaie y soit présente. C'est ce que les économistes de l'analyse réelle n'ont pas vraiment réussi à réaliser.

Il n'est pas possible de motiver longuement cette proposition. Dans le cadre de la théorie de l'équilibre général, des théorèmes d'existence d'équilibres monétaires ont été établis pour une économie où la monnaie est un pur intermédiaire des échanges. Mais il s'agit d'une monnaie définie comme un bien particulier, dont le prix se détermine selon la même logique que celui des biens. L'économie n'y est qu'une économie de troc élargie à un bien supplémentaire dont la présence arbitraire requiert des hypothèses *ad hoc*. En raison de l'échec général des tentatives de faire figurer la monnaie dans les modèles de détermination des prix ou des valeurs dits « d'intégration de la monnaie à la théorie de la valeur », il est possible d'affirmer *l'incompatibilité entre valeurs (ou prix) et monnaie au niveau le plus fondamental de la théorie économique*.

Qu'en est-il, toujours au sein de l'analyse réelle, de la relation entre valeurs et prix ? Cette relation prend deux formes différentes, selon que l'on considère la pensée de Marx ou celles de Smith et Ricardo. Chez ces derniers auteurs, la question se présente analytiquement sous la forme des modèles de gravitation des prix de marché autour des prix naturels (ou valeurs). Le résultat des nombreux travaux modernes est sans appel : il n'est pas possible de démontrer sous les hypothèses les plus générales que les prix naturels sont un centre de gravitation pour les prix de marché (Boggio, 1998). La théorie échoue à établir un lien entre prix naturels (ou valeurs) et prix (ou prix de marché).

Cet échec souligne les difficultés rencontrées par l'analyse réelle lorsqu'elle cherche à représenter un processus dynamique de marché. C'est le cas pour la théorie de l'équilibre général la plus élaborée. Les prix de marché d'équilibre ne sont pas le résultat d'une convergence des prix hors équilibre, qui s'opérerait par « la loi de l'offre et de la demande ». L'impossibilité de démontrer cette convergence rend cette théorie non pertinente pour l'économie décentralisée qu'elle est censée représenter (Fisher, 1983).

Chez Marx, le problème est celui de « la transformation des valeurs en prix de

production » (Marx, 1967). La recherche d'une solution a produit une littérature abondante consistant essentiellement à illustrer les écrits de Marx, plutôt qu'à prouver que pour connaître les prix de production (et le taux de profit), il fallait nécessairement connaître les valeurs (et le taux de plus-value). On sait aujourd'hui que les prix de production peuvent être déterminés sans référence aux valeurs (Sraffa, 1960). Aucun lien théorique nécessaire ne peut être établi entre valeurs et prix.

Ainsi, adopter l'approche dite analyse réelle ou théorie de la valeur, c'est accepter (i) d'avoir une théorie des prix dans une économie sans monnaie (ii) de ne pas être en mesure d'expliquer les prix nominaux ni les richesses nominales, les seules observables et (iii) de ne pas non plus expliquer les prix d'équilibre (ou naturels) par une convergence ou une gravitation des prix hors équilibre (ou de marché).

Rencontre-t-on le même triangle d'incompatibilité si l'on regarde du côté de l'analyse nominale ou monétaire ? Pour le voir, il faut rappeler, sinon l'ensemble de la démarche analytique, du moins son principe.

L'analyse nominale

Le monde ne s'y conçoit plus de façon naturaliste - formé d'individus et de biens - mais de façon sociale : il est composé de comptes et d'un dispositif de transfert d'unités nominales (la monnaie). Ni Steuart (1767, 2015) ni Keynes (1936) ne prétendent qu'il est possible de modéliser les comportements des individus. Une instance surplombante (respectivement le *statesman* et l'État) agit pour tenter de maintenir la viabilité de l'économie. Les relations ne sont pas des échanges mais des paiements qui transfèrent d'un compte à l'autre des quantités d'unités nominales. L'unité nominale est présumée (donc non expliquée), et seules des quantités de cette unité sont prises en considération pour modéliser la détermination des grandeurs individuelles de richesse. Il est impossible de détailler le modèle de base (Cartelier, 2018), mais il est important d'en donner le résultat essentiel : ce n'est que dans cette approche que la détermination des grandeurs individuelles de richesse se révèle compatible avec la définition d'une économie décentralisée, combinant liberté individuelle et contrôle social. Cette démarche fait une place à

la monnaie et aux grandeurs individuelles de richesse, mais ni aux valeurs, ni aux prix, car les biens ne sont pas présents en tant que tels. L'incomplétude de l'analyse nominale est patente et assumée face à l'illusoire complétude de l'analyse réelle, qui coupe l'économie du reste de la société. La détermination des grandeurs de richesse permise par l'analyse nominale commande qu'une théorie non économique de la monnaie soit élaborée pour montrer la place des relations économiques (de paiement) au sein de l'ensemble des relations sociales. Il en va de même des marchandises dont la description ne relève pas de la nature, mais du droit.

Conclusion

Valeur, prix et monnaie ne trouvent simultanément place dans aucun discours cohérent de théorie économique. Toutes les tentatives ont sombré dans ce triangle des Bermudes. Cette conclusion n'exprime ni un souhait ni une opinion. Elle est une constatation de l'état des diverses théories chargées de déterminer les grandeurs individuelles de richesse dans une économie décentralisée. Il ne semble pas que la profession soit prête à tirer les conclusions de ce triangle d'incompatibilité.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Vers un nouvel équilibre mondial

Philippe Chalmin /Professeur d'économie Université Paris Dauphine – PSL

Serge Darolles /Professeur de finance Université Paris Dauphine – PSL

Revue Banque N°874BIS

L'actualité est brûlante. À la recherche de nouveaux équilibres, nous voyons que les matières premières constituent des facteurs de déséquilibres qui risquent de durer, à l'aune de ce que nous avons vécu en 2022.

Nous venons de vivre des chocs extrêmement profonds sur les prix. Nous avons d'abord connu un choc énergétique ; le pétrole et le gaz naturel plus encore ont été touchés. Nous avons également vécu le feuilleton de la sortie des navires chargés de céréales des ports ukrainiens. Enfin, sur les marchés des minerais et métaux, nous avons vécu les contre-chocs de la crise ukrainienne et de la crise énergétique, nombre de métaux (en particulier l'aluminium ou le zinc) étant particulièrement énergivores.

Fin août, la relative détente sur le marché pétrolier, avec une légère diminution des prix à la pompe, la légère détente sur les marchés agricoles du fait d'excellentes récoltes et, enfin, celle sur les marchés des métaux liée à l'anticipation du ralentissement de la croissance économique mondiale ressemblent à de bonnes nouvelles. En revanche, les tensions extrêmement fortes sur le gaz naturel, avec un prix dépassant les 300 euros le mégawatt/heure – alors qu'entre 2010 et 2019, ce prix variait entre 5 et 15 euros –, ont entraîné celui de l'électricité vers des sommets. On a ainsi vu des prix de marché de l'électricité dépasser les 700 euros le mégawatt/heure, alors que les factures EDF affichent, elles, des prix de l'électricité à 70 euros le mégawatt. Ces tensions sur le gaz naturel et l'électricité sont bien évidemment liées à la guerre en Ukraine, mais elles proviennent également de la situation dans laquelle nous nous trouvons du fait de la transition énergétique et de notre plus grande dépendance au gaz naturel.

La formation du prix

Un prix d'équilibre sur un marché est habituellement obtenu à partir de la rencontre de l'offre et de la demande. Sur les marchés des matières premières, les prix sont davantage la résultante des anticipations de l'ensemble des opérateurs. L'essentiel, dans la formation des prix, résulte alors des anticipations de l'offre et de la demande qui constituent ensemble les fondamentaux de marché.

Du côté de la demande, les opérateurs anticipent clairement un ralentissement de la croissance mondiale pour l'ensemble des pays de l'OCDE, mais également pour un pays essentiel dans le domaine des matières premières, la Chine. On peut estimer que la Chine afficherait une croissance zéro sur les mois de juin et juillet, et les derniers chiffres non encore publiés peuvent inquiéter.

La Chine détient une puissance extraordinaire sur les marchés de matières premières puisqu'elle a cette force géopolitique d'être le premier acheteur solvable de la planète. Elle est en effet aujourd'hui le premier consommateur, le premier importateur et parfois le premier producteur de matières premières.

La Chine est aujourd'hui le premier importateur mondial de pétrole et pèse de plus en plus lourd dans les importations de gaz naturel liquéfié. Elle devient également un acteur majeur sur les marchés des produits agricoles comme les céréales. La flambée observée sur le prix de celles-ci ces derniers mois est beaucoup moins liée à la crise en Ukraine qu'aux importations chinoises massives, passées d'un peu moins de 20 millions de tonnes en 2019 à 62 millions de tonnes en 2021.

Les besoins en matières premières chinoises impliquent un jeu subtil au niveau géopolitique et influencent les relations qu'elle entretient avec ses partenaires commerciaux. Ce pays est le premier importateur mondial de minerai de fer : elle en transforme chaque année un milliard de tonnes. Les deux tiers de ce minerai proviennent d'Australie, avec laquelle la Chine entretient des relations extrêmement tendues et dont elle boycotte un certain nombre de produits tels que le charbon. Mais, compte tenu de ses besoins, elle ne peut faire autrement que de continuer à importer ce minerai de fer. Le pétrole a ainsi influencé les relations entre la Chine et l'Iran, dont la Chine est l'unique acheteur régulier. La Chine s'est également ruée sur le pétrole russe moins cher que le Brent, et la Russie a désormais pris la place de l'Arabie Saoudite. Les besoins en céréales influencent également ses relations géopolitiques. Elle doit à la fois ménager les États-Unis et le Brésil. La Chine importe enfin du maïs ukrainien et les premiers navires sortis des ports ukrainiens depuis le début de la guerre sont partis vers cette destination.

Même si l'on observe actuellement un passage à vide, il ne faut pas oublier le formidable potentiel chinois, qui pourrait de nouveau entraîner la demande mondiale de matières premières dans un futur proche.

Du côté de l'offre, on peut rappeler en préambule que très rares sont les pays qui ont su s'affranchir de la malédiction des matières premières. Malédiction qui induit une instabilité naturelle dans les systèmes de production. Ainsi, au lendemain de la crise des années 1970, les investisseurs ont privilégié les pays stables et sûrs.

Cette crise marque le début de l'eldorado australien dans les domaines minier et énergétique, notamment pour le gaz. Elle marque également le début du développement du Brésil dans le domaine agricole, du Chili pour le cuivre, de la mer du Nord pour l'énergie. Nous assistons à l'apparition d'une nouvelle géographie des matières premières. L'Australie continue certes à jouer un rôle important, comme le Golfe et le Brésil.

Mais la grande nouveauté tient dans le retour de la Russie et, plus largement, de la Mer Noire

(Russie, Ukraine et Kazakhstan) dans le domaine de l'énergie et bien entendu dans celui des grains. La zone représente aujourd'hui le premier bassin d'exportation de grains, qu'il s'agisse de blé, de maïs ou de tournesol. Les matières premières deviennent alors pour la Russie une arme géopolitique à double tranchant. Elle peut exercer une pression en limitant ses exportations, mais risque de limiter ses recettes quand les prix se détendent.

Cette arme des matières premières a déjà été utilisée par le passé. L'embargo de 1973 est, par exemple, la première utilisation politique de l'arme du pétrole. Il a permis à l'OPEP de prendre le contrôle du marché jusque-là contrôlé par les grandes compagnies pétrolières. Les États-Unis ont également utilisé l'arme du blé, avec moins de succès, quand l'URSS a envahi l'Afghanistan. Le président Carter a décidé d'un embargo céréalier à l'encontre de l'URSS, alors premier importateur mondial de céréales, le 4 janvier 1980, avant que le nouveau président Reagan ne lève l'année suivante.

De nouveaux axes se dessinent

Nous assistons aujourd'hui, au-delà de cette dimension guerrière des matières premières, à une modification des flux. La Russie a bien conscience que, dans ce climat de guerre, ses débouchés vers l'Occident sont et resteront limités. Elle utilise aujourd'hui la totale dépendance de l'Europe occidentale vis-à-vis du gaz russe pour la tenir à la gorge. Mais elle projette d'exporter de plus en plus de pétrole vers la Chine, avec la construction d'un nouveau gazoduc en Sibérie.

Plus généralement, un véritable axe Russie-Chine se dessine aujourd'hui sur le pétrole, le gaz naturel, le bois, les minerais et métaux, et à l'avenir dans le domaine du blé. Le Brésil trouve également avec la Chine des débouchés pour ses exportations de minerai de fer, de soja, mais aussi de maïs. La Chine s'est retournée pour ses approvisionnements vers le Brésil dès la fermeture des ports ukrainiens. L'Algérie a comme premier partenaire commercial la Chine.

On voit finalement se dessiner, dans ces flux, un nouvel axe des despotismes. Cet axe marque une nouvelle fracture dans le monde qui, au-delà d'un certain réalisme du commerce international, marque les approvisionnements en matières premières et provoque des changements dans les flux pour les années à venir.

Les matières premières au cœur des conflits

Les matières premières se retrouvent *de facto* au cœur des conflits. Lorsque la Russie a envahi l'Ukraine, nous avons tous anticipé les conséquences sur le gaz naturel. En revanche, les conséquences en matières céréalières n'avaient pas été anticipées, tout comme les difficultés de l'Europe dans l'approvisionnement en acier. Il est difficile aujourd'hui de tirer des conclusions de ce que nous observons au-delà des axes nouveaux qui apparaissent, de la position ambiguë de l'Europe et de celle, toute aussi ambiguë, des États-Unis. Les États-Unis ont longtemps été et restent encore aujourd'hui le premier exportateur mondial de matières premières agricoles et de gaz naturel liquéfié. Il sera intéressant de suivre, au travers du prisme de Taïwan, l'évolution des relations commerciales entre la Chine et les États-Unis.

Article issu de l'UeAM 2022 « Risques géopolitiques, choc pétrolier et inflation – Retour aux 70's ? », organisée à l'Université de Paris Dauphine-PSL par la House of Finance, Sanso IS et Quantalys, en partenariat presse avec Revue Banque.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Office des changes : les points clés du rapport annuel 2022 sur le commerce extérieur

Hajar Toufik/ 09/08/2023

L'Office des changes vient de publier son rapport annuel sur le commerce extérieur, fournissant des données statistiques sur les importations et les exportations de marchandises. Les résultats indiquent une croissance significative des échanges commerciaux avec le reste du monde en 2022. Cependant, cette croissance asymétrique a été marquée par une augmentation plus rapide des importations par rapport aux exportations, entraînant une dégradation du solde commercial. Les détails.

Dans un contexte mondial marqué par de nombreux défis, tels que les tensions géopolitiques, les perturbations des chaînes d'approvisionnement, l'augmentation des prix des matières premières et une forte inflation, les échanges commerciaux du Maroc avec le reste du monde ont affiché une croissance exceptionnelle de 35,9%.

Cette croissance se traduit par une hausse de 308,1 milliards de DH (MMDH), portant la valeur totale des échanges à 1,166 MMDH par rapport aux 858 MMDH enregistrés en 2021, indique le rapport annuel de l'Office des changes sur le commerce extérieur du Maroc pour l'année 2022.

Le déficit du commerce extérieur se creuse !

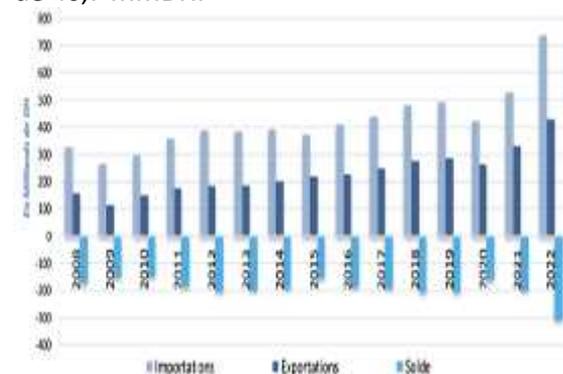
Selon le rapport, les importations ont enregistré une croissance plus rapide que les exportations, augmentant de 208,9 MMDH, soit +39,5% par rapport à 2021, atteignant un total de 737,4 MMDH. Les exportations ont également augmenté, mais à un rythme légèrement inférieur, enregistrant une hausse de 99,3 MMDH (+30,1%).

Cet écart entre les importations et les exportations a entraîné une détérioration du déficit commercial, qui s'est établi à 308,8 MMDH en 2022 par rapport à 199,2 MMDH

l'année précédente, représentant une aggravation de 109,6 MMDH.

La balance commerciale du Maroc avec ses partenaires commerciaux a connu des variations. Le déficit commercial persiste avec l'Espagne, s'aggravant à 19,9 MMDH en 2022 par rapport à 12,1 MMDH en 2021. En revanche, le Maroc maintient un excédent commercial avec la France depuis 2017, mais celui-ci diminue en 2022 à 2,5 MMDH par rapport à 11,7 MMDH l'année précédente, marquant une baisse de 9,2 MMDH.

Les échanges commerciaux avec la Chine ont enregistré un déficit commercial croissant depuis 2011, atteignant 70,6 MMDH en 2021 et 58,7 MMDH en 2022, par rapport à 21,7 MMDH en 2011. De plus, le déficit commercial avec les États-Unis s'est également creusé, passant de 23,6 MMDH en 2021 à 40,4 MMDH en 2022, tandis que la balance commerciale avec l'Arabie saoudite reste également déficitaire, subissant une détérioration de 31 MMDH en 2022 par rapport à l'année précédente, avec un déficit commercial total de 46,7 MMDH.



Évolution de la balance commerciale. Source : Office des changes

Envolée des importations énergétiques

La croissance des échanges commerciaux s'est reflétée en termes de volume, avec une augmentation de 4% par rapport à 2021, passant de 60,472 millions de tonnes (mT) à 62,920 mT en 2022. Cette tendance haussière a d'ailleurs touché tous les groupes de produits, à l'exception des produits finis d'équipements agricoles.

En effet, la dynamique des importations s'explique en grande partie par les achats de produits énergétiques, de demi-produits et de produits alimentaires, qui ont contribué à hauteur de plus de 75,7% à la hausse totale des importations. Parmi ces catégories, les produits énergétiques ont enregistré une croissance continue, largement influencée par la hausse des prix et par l'augmentation des quantités importées.

Les importations de produits énergétiques ont plus que doublé, passant de 75,8 MMDH en 2021 à 153,2 MMDH en 2022. Ce sont les importations de gas-oils et de fuel-oils qui ont été particulièrement dynamiques, représentant plus de la moitié de l'augmentation des approvisionnements en produits énergétiques.

Cette évolution des importations témoigne des réalités économiques, des fluctuations des prix mondiaux et des besoins nationaux en matière d'énergie et de matières premières. Ces tendances illustrent également l'importance des politiques et des stratégies d'approvisionnement du pays pour assurer la stabilité économique et répondre ainsi aux besoins des secteurs industriels et alimentaires.

Phosphates et dérivés : pilier des exportations marocaines

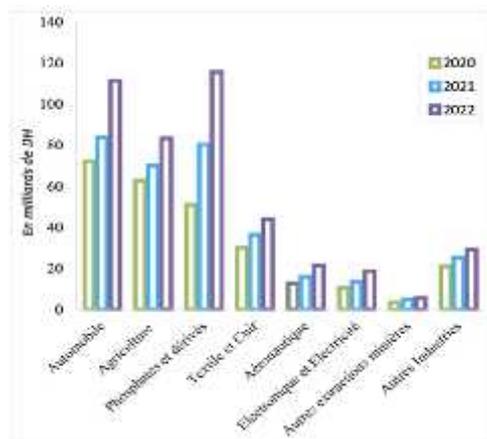
Les phosphates et dérivés ont pris la première place parmi les secteurs exportateurs au Maroc en 2022, atteignant une valeur de 115,5 MMDH, ce qui représente une croissance de 43,9% par rapport à 2021.

Ces exportations ont contribué à hauteur d'un tiers (+35,5%) à l'augmentation globale des exportations, marquant ainsi un impact significatif sur l'économie. De plus, les ventes à l'étranger du secteur automobile ont aussi enregistré une hausse de 33% en 2022 par

rapport à l'année précédente. Cette croissance est attribuée en partie aux exportations de l'écosystème de la construction (+15,7 MMDH) et de l'écosystème du câblage (+7,3 MMDH).

Les exportations dans le secteur de l'Agriculture et agroalimentaire ont augmenté de 19,1%, principalement grâce à la progression des ventes dans l'industrie alimentaire (+19,8%) et dans l'agriculture, la sylviculture et la chasse (+17,9%). Le secteur textile a aussi enregistré une hausse de 20,7% de ses exportations, principalement attribuée à l'augmentation des ventes de vêtements confectionnés (+5 MMDH).

Les secteurs de l'aéronautique et de l'électronique et de l'électricité ont suivi la même tendance, avec des augmentations respectives de 34,9% et 38,4%. Cette évolution est due en grande partie à l'augmentation des exportations dans le segment de l'assemblage pour le secteur de l'aéronautique (+3,9 MMDH), ainsi qu'aux ventes de composants électroniques (+2,6 MMDH) et de fils et câbles (+1,9 MMDH) pour le secteur de l'électronique et de l'électricité.



Structure des exportations par principaux secteurs. Source : Office des changes

En ce qui concerne les produits, les exportations du Maroc en 2022 ont été largement dominées par sept catégories, qui ont ensemble représenté 57,6% du total des exportations. Les engrais naturels et chimiques se sont hissés en tête des produits exportés avec une part de 18,5%, suivis des voitures de tourisme (12,4%), des fils, câbles et autres conducteurs isolés pour l'électricité (8,7%), des vêtements confectionnés (6,4%), de l'acide phosphorique (5,3%), de certaines parties

d'avions et d'autres véhicules aériens ou spatiaux (3,2%) et des phosphates (3,1%).

L'Europe, principal partenaire du Maroc

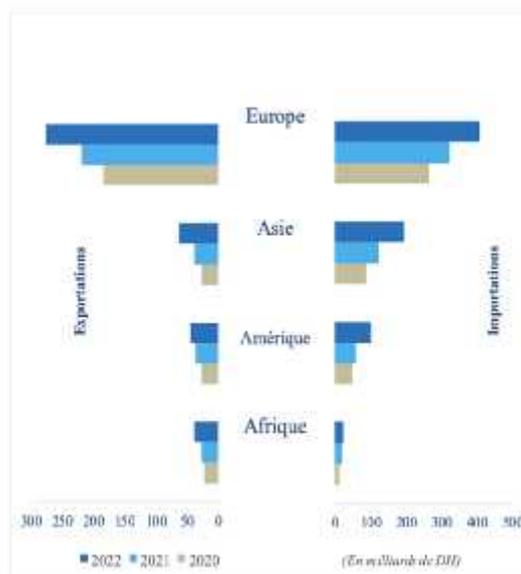
Ledit rapport fait aussi savoir que les échanges commerciaux ont suivi la tendance des années précédentes en se concentrant principalement sur l'Europe, représentant 58,8% du total des échanges en 2022.

Parmi ces échanges européens, 84,2% ont été réalisés avec les pays de l'Union européenne, à savoir l'Espagne (27,4%), la France (23,1%), l'Italie (7,7%), la Turquie (7,2%) et l'Allemagne (6,4%), avec des augmentations respectives de 22,3%, 29,1%, 28,9%, 30,3% et 33,3%.

Les échanges avec l'Asie ont enregistré une forte croissance de 59% en 2022, représentant désormais 22,1% du total des échanges, comparativement à 18,9% en 2021. La Chine demeure le principal partenaire asiatique du Maroc avec une part de 30%. Selon le rapport, les échanges commerciaux avec la Chine ont continué à progresser pour la onzième année consécutive, atteignant une valeur de 77,4 MMDH en 2022, en hausse de 18,7% par rapport à l'année précédente. Les transactions avec d'autres partenaires asiatiques majeurs tels que l'Arabie Saoudite, l'Inde et les Émirats arabes unis ont également enregistré des augmentations significatives.

Les échanges avec l'Amérique ont aussi augmenté de 51,2% en 2022, principalement avec les États-Unis, l'Argentine et les Trinité-et-Tobago. En parallèle, les échanges avec l'Afrique ont poursuivi leur hausse entamée en 2021, avec l'Égypte qui reste le principal partenaire africain du Maroc.

Enfin, les échanges avec l'Océanie restent limités, représentant seulement 0,3% du total des échanges et ayant enregistré une légère baisse en raison d'une diminution des échanges avec l'Australie, partiellement compensée par une progression avec la Nouvelle-Zélande.



Structure géographique des échanges de biens en MMDH. Source : Office des changes

L'Office des changes conclut que le Maroc a enregistré des déficits commerciaux avec l'Europe, l'Asie et l'Amérique en raison d'une hausse des importations dépassant les exportations. Le déficit commercial avec l'Europe s'est creusé de 29,7% pour atteindre 134,9 MMDH, essentiellement en raison des déséquilibres avec la France, l'Espagne et la Russie.

De même, le déficit avec l'Asie a augmenté de 48,9 MMDH, atteignant 133,2 MMDH, principalement en raison du déficit croissant avec l'Arabie Saoudite et la Chine. Le solde commercial avec l'Amérique s'est également détérioré, affichant un déficit de 58 MMDH. En revanche, la balance commerciale avec l'Afrique a enregistré un excédent de 13,3 MMDH grâce à la croissance des échanges avec le Djibouti, la Mauritanie, le Sénégal et la Côte d'Ivoire, alors que l'excédent commercial avec l'Océanie a diminué, passant de 2,4 MMDH en 2021 à 597 millions de DH (MDH) en 2022.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Liste grise du GAFI : quelles conséquences après une sortie tant attendue ?

Hajar Toufik - 27.02.2023

LE BRIEF

Vendredi dernier, tous les regards étaient tournés vers Paris, où se clôturait la plénière du Groupe d'action financière (GAFI). Attendue depuis très longtemps, la sortie du Maroc de la liste grise a été annoncée par l'instance. Cette décision confirme que le Royaume ne fait plus l'objet d'une surveillance accrue en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Que représente cette consécration ? Qu'implique-t-elle pour le pays ? Et quel sera son impact sur les investissements étrangers ? Éclairage avec l'économiste Driss Aissaoui.

Les réformes menées et les efforts fournis par le Maroc pour muscler son arsenal juridique en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux ont porté leur fruit. Le Groupe d'action financière (GAFI), réuni en plénière la semaine dernière à Paris, a décidé à l'unanimité de sortir le Royaume de sa liste grise, considérant que le gouvernement a honoré ses engagements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme.

Le Maroc ferme ainsi la parenthèse d'une présence dans cette liste qui a duré deux ans. Une avancée majeure qui renforcera sans doute son image à l'échelle internationale et devrait lui permettre de poursuivre l'attraction des investissements directs.

La décision du GAFI survient suite aux conclusions positives contenues dans le rapport des experts du groupe, sanctionnant leur visite d'inspection au Royaume en janvier dernier.

Le document a relevé les progrès considérables accomplis par le Maroc en ce qui concerne la correction des défaillances relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ce que

reprochaient les experts du GAFI au pays depuis 2021.

En réaction à cette bonne nouvelle, Aziz Akhannouch a souligné que *«cette sortie vient couronner les efforts et actions proactives du Royaume qui ont porté sur une batterie de mesures législatives, organisationnelles, de sensibilisation et de contrôle, mises en œuvre par les différentes autorités et institutions nationales concernées»*.

Pour le chef du gouvernement, c'est une performance à saluer puisque les résultats sont bénéfiques pour l'économie du pays. À cette occasion, il a tenu à féliciter le gouvernement ainsi que toutes les parties ayant contribué à la réalisation de cet objectif, tout en assurant que le but est de consolider cette position.

Selon lui, la sortie du Maroc de la liste grise aura un impact positif sur les notations souveraines et les notations des banques locales. Surtout, elle renforcera l'image du pays et son positionnement lors des négociations avec les institutions financières internationales, ainsi que la confiance des investisseurs étrangers souhaitant opérer sur le territoire marocain.

En effet, le fait de ne plus être sous un suivi renforcé constitue un pari gagné et une occasion propice pour poursuivre l'attraction des investissements étrangers. Cela conforte également les bons choix opérés en matière de politique économique et confirme ainsi la pertinence des mesures prises en termes de gouvernance et de transparence fiscale, conformément aux normes internationales.

Pour le blanchiment comme pour le financement du terrorisme, le système de lutte mis en œuvre par les autorités à travers différents dispositifs et structures s'est donc

avéré efficace à de nombreux égards. Il permet aujourd'hui au Maroc de disposer d'une logistique reconnue mondialement pour protéger le pays des effets néfastes de ces pratiques.

Il est à souligner que cette nouvelle prouesse vient s'ajouter aux nombreux classements internationaux établis par les institutions de rating qui placent le Maroc en pole position des pays où il fait bon investir.

Quel impact sur les investissements étrangers ?

Pour Driss Aissaoui, il s'agit d'une décision extrêmement importante. Car selon lui, le fait que le Maroc comptait parmi les pays qui ont des problèmes de blanchiment d'argent et de financement de terrorisme était déjà une situation dommageable.

Interrogé par *Le Brief*, l'expert en économie souligne que cette sortie signifie que le Royaume est blanchi de tous les soupçons portés à son encontre. «*Le Maroc est aujourd'hui capable de se défendre, de présenter son intégrité en tant que pays qui a une respectabilité fondamentale*», explique-t-il.

Notre interlocuteur estime en effet que la présence du Maroc dans la liste grise du GAFI en 2021 était une erreur. «*Ce fut véritablement un accident de parcours. Mais aujourd'hui, le Maroc est préparé à jouer pleinement son rôle de pays important qui se construit sur des bases, propres et seines*», poursuit-il.

Quel impact aura cette décision sur l'économie nationale ? Pour Driss Aissaoui, le fait de ne plus être sous surveillance impactera les marchés financiers de manière très positifs. «*Cela veut dire qu'on a donné un certificat de bonne conduite à un pays et c'est important pour le Maroc qui cherche à attirer des investisseurs extérieurs et à améliorer son positionnement par rapport à d'autres marchés*», précise l'expert économique.

Aller de l'avant

Le Maroc a en effet besoin de cette bonne réputation. «*C'est bien mérité*», se félicite Aissaoui, qui n'hésite pas à rappeler l'importance de consolider ce positionnement

afin d'augmenter la valeur du pays. En d'autres mots, les clients étrangers auront davantage de raisons de choisir le Maroc comme plateforme financière de choix.

Alors que le Maroc n'est plus compté parmi les pays qui ont des problèmes de réputation, il est aujourd'hui obligé d'aller de l'avant.

«*L'effort à faire tout de suite est de consolider cette situation et prouver ainsi que le Maroc peut construire son avenir indépendamment de toute image négative qui pourrait lui coller à la peau, afin de rester parmi les nations les plus modernes et crédibles, au niveau du bassin méditerranéen et d'Afrique de manière générale*», indique l'économiste.

En sortant de la liste grise du GAFI, le Maroc a accompli des progrès notables. «*Il n'est pas question aujourd'hui de parler de blanchiment d'agent ou de financement de terrorisme, surtout quand on parle d'un pays qui attire de gros investissements étrangers, en matière de construction automobile, en aéronautique ainsi que beaucoup de domaines qui font que le Maroc est un pays très suivi*», conclut Driss Aissaoui.

Cryptopaiements, une réponse à la sécurisation des transactions

**Hervé Sitruk Président «France Payments Forum»
REVUE BANQUE N°881**

Avec la numérisation des activités de paiement, les monnaies numériques et les cryptopaiements vont progressivement s'imposer comme l'ossature de nouveaux rails dans les paiements, parallèlement aux paiements scripturaux.

L'ère de la cryptographie dans le monde de la monnaie et des paiements a tardé à apparaître, malgré la tentative avortée du projet interbancaire français Cyber-Comm, lancé en 1998, de paiement en ligne par carte à puce via un lecteur de carte et un chiffrement des transactions, jusqu'au coup de tonnerre de Satoshi Nakamoto du 31 octobre 2008 : celui-ci lançait le bitcoin, qualifié d'emblée de « cryptomonnaie internationale », ayant donc vocation à remplacer les monnaies « fiat » et scripturales bancaires.

Quels sont les apports de la cryptographie et des blockchains aux paiements numériques et à l'émission de monnaie numérique? Les cryptomonnaies sont-elles, plus que de simples actifs financiers, de réels moyens de payer? Et en quoi les monnaies numériques, de banque centrale et commerciales, constituent-elles à l'ossature de nouveaux rails dans les paiements, parallèlement aux paiements scripturaux? Les questions sont nombreuses alors que la numérisation de l'économie engendre de nouvelles formes de fraude, qui imposent aux acteurs réglementés, les prestataires de services de paiement (PSP), d'accroître leur connaissance du client (KYC) et leurs moyens de sécuriser les transactions.

La sécurité des paiements avait fait des progrès majeurs en Europe avec la carte à puce, introduite au début des années 1990 et qui a réduit drastiquement les moyens de fraude au point de vente. Mais avec le développement du paiement en ligne, la question de la sécurité des paiements s'est réimposée, à la fin des années 1990, avec son corollaire, celle des frictions qu'engendrent nécessairement les actions antifraude. Et les réponses apportées depuis 20 ans, allant de la carte virtuelle dynamique à l'authentification forte, voire à la tokenisation, ont toutes visé à réduire simultanément la fraude et les frictions, sans toutefois totalement régler la question : selon l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement, après 25 ans de développement, le paiement par carte en ligne reste la forme la plus fraudée des paiements.

Des menaces persistantes

On arrive désormais au bout des processus d'invention de mécanismes simplifiés de sécurisation, et notamment de multiplication des facteurs de contrôle, d'autant qu'ils sont contournés par le développement de nouvelles pratiques et menacés, pour le futur, par le quantique ou l'intelligence artificielle.

Les rares tentatives de mise en place de solutions cryptographiques dans les paiements scripturaux ont été très partielles (comme pour les paiements B2B), ou ont échoué (comme Cyber-Comm), du fait à la fois de leur coût mais aussi de l'intervention des grands schémas cartes internationaux (ICS) comme de celle des acteurs de la vente à distance et des services en

ligne. Ces derniers s'opposent à ces solutions au nom du développement du marché, de la suppression des frictions et de l'unité des solutions de paiement internationales.

C'est là que le coup de tonnerre de 2008 prend toute sa dimension. Face aux insuffisances des solutions de sécurisation des paiements scripturaux, la solution proposée rebat toutes les cartes en créant une nouvelle logique, celle des cryptomonnaies, qui s'appuie sur trois leviers majeurs :

- la technologie de la cryptographie et des blockchains, pour assurer la sécurité des transactions ;
- la désintermédiation des acteurs clés des systèmes de paiement, via des solutions distribuées donnant à des « mineurs » le moyen autonome d'apporter la preuve et écartant le besoin d'un tiers de confiance réglementé ;
- la valorisation financière d'un jeton numérique.

La nature des cryptomonnaies

Les cryptomonnaies de première génération sont d'abord, par nature, des actifs virtuels, numériques, donc ne s'adossant à aucun actif réel, qui peuvent s'acquérir et s'échanger sur des plateformes internationales dédiées. D'où leur caractérisation, par les autorités publiques, comme des crypto-actifs et non comme des monnaies, qui était leur but premier. « Sur le plan juridique, une cryptomonnaie n'est pas une monnaie : elle ne dépend d'aucune institution, ne bénéficie d'aucun cours légal dans aucun pays, ce qui rend l'évaluation de sa valeur difficile, et ne peut être épargnée donc constituer une valeur de réserve(1). »

Certes, la création des cryptomonnaies ne s'effectue pas contre des dépôts en compte courant comme pour la monnaie scripturale bancaire, ou contre l'économie, comme pour la

monnaie de banque centrale, mais contre de la monnaie fiat ou d'autres actifs, comme une monnaie électronique. C'est ce qu'on pourrait qualifier de « prépayé » par abus de langage. Mais, à la différence des monnaies électroniques, ces « monnaies virtuelles » ne sont pas émises par des acteurs réglementés autorisés, d'où le refus des autorités publiques de leur reconnaître le statut de « monnaie électronique ». Et cette situation perdure : les réglementations européenne (MiCA) et française (PACTE) définissent les crypto-actifs comme « une représentation numérique d'une valeur ou de droits pouvant être transférée et stockée de manière électronique, au moyen de la technologie des registres distribués ou d'une technologie similaire », et les assimilent à des instruments financiers ou à des moyens de paiement, selon le cas, mais ne leur reconnaissent pas le statut de monnaie.

Ainsi, le règlement MiCA distingue-t-il trois « sous-catégories » de crypto-actifs :

- les « jetons » de monnaie électronique, qui se réfèrent à une monnaie, et qui seront supervisés par l'Autorité bancaire européenne (EBA) ;
- les « jetons référencés à l'actif », qui se réfèrent à un ou plusieurs actifs (crypto-actifs, matières premières, monnaies fiduciaires ou à une combinaison) et qui seront supervisés par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) ;
- les « jetons d'utilité » (utility tokens en anglais), qui sont liés à l'exploitation d'une plateforme et servent à fournir un accès numérique à un bien ou à un service.

Une quatrième sous-catégorie est celle des « jetons non fongibles » (non fungible tokens ou NFT) qui sont exclus du champ d'application de MiCA, sauf s'ils entrent dans la sous-catégorie des jetons d'utilité.

De plus, les cours de ces crypto-actifs évoluent, de façon très volatile. La rémunération des acteurs qui interviennent sur les transactions pour les dénouer, les « mineurs », s'effectue par un mix de commission en monnaie « fiat », et par l'attribution d'actifs numériques. On a pu évaluer ces revenus, au plan mondial, autour de 16 milliards de dollars en 2021 et de 10 milliards de dollars en 2022.

Enfin, sur le plan réglementaire, le règlement MiCA ne traite pas « du droit substantiel, c'est-à-dire du droit fondamental : nature de la propriété des actifs numériques, conditions de transfert, de mise en garantie, règles de conflit de loi, protection des tiers acquéreurs de bonne foi... Bref, tout ce qui compte pour s'assurer qu'un marché des actifs numériques fonctionne juridiquement (et non uniquement réglementairement)(2). »

Des crypto-actifs aux stablecoins et deposit tokens

La création des stablecoins visait à consolider le « statut » des crypto-actifs de première génération pour en faire des cryptomonnaies internationales, et à répondre aux critiques relatives à l'absence de sous-jacents ou de contreparties économiques de ces crypto-actifs et à la volatilité de leurs cours, en les adossant à des actifs réels. Le premier d'entre eux, le projet Libra de Facebook (ensuite rebaptisé Diem), s'appuyait sur un panier de monnaies.

Depuis, de très nombreuses formes de stablecoins sont apparues, selon les adossements prévus, et même une forme particulière dans diverses banques internationales, les « jetons de dépôts bancaires » (bank-issued deposit tokens). Imaginés au sein du Project Guardian à Singapour, et repris depuis lors par de nombreuses grandes banques internationales comme JP Morgan ou l'ANZ en Australie, ces jetons de dépôts émis par les banques sont

des tokens transférables émis sur une blockchain par une institution disposant d'un agrément, en contrepartie d'un dépôt, et qui constituent des créances sur la banque émettrice. Pour les banques, c'est une manière élégante de créer une « monnaie numérique » indépendamment de la monnaie numérique de banque centrale (MNBC). Et comme l'analysait une étude réalisée en commun par JP Morgan et Oliver Wyman, ces jetons de dépôt pourraient mieux que les stablecoins constituer dans le futur le fondement des monnaies digitales des banques commerciales : « Commercial bank deposits can bring a number of technical advantages to payments and transaction settlement including programmability, 24/7 transferability, as well as faster and more direct fund flows between counterparties. » L'avantage de ces jetons de dépôt est qu'ils offrent un moyen très simple de dénouer des transactions sur actifs numériques en fournissant une monnaie de règlement aux transactions DVP, qui est elle-même un crypto-actif et peut être traitée sur la même plateforme d'échange. Ces jetons constituent également en ce domaine une alternative aux monnaies numériques de banque centrale de gros.

Réintermédiation

L'engouement suscité par les crypto-actifs et leurs cours élevés durant l'année 2021 et la première partie de 2022, (jusqu'à côtoyer les 60 000 dollars pour le bitcoin) a motivé les acteurs internationaux, aux premiers rangs desquels les ICS comme Visa ou Mastercard et d'autres nouveaux acteurs digitaux comme PayPal, pour proposer des moyens d'utiliser ces réserves financières, sans avoir à les vendre, vu leur volatilité. Diverses formes ont été proposées qui reviennent toutes finalement à une transaction scripturale, parfois via une plateforme d'échange de crypto-actifs, qui sert de relais pour la

transformation de crypto-actifs en monnaies fiat, ou pour des échanges entre divers crypto-actifs.

Cette évolution majeure en cours offre aux acteurs réglementés les moyens de revenir sur ce marché. Mais elle n'a de sens qu'avec des cours élevés des crypto-actifs, créant un sentiment de richesse, ce qui avait disparu avec l'effondrement des cours, et qui semble renaître avec leur redressement, notamment du bitcoin, qui, entre novembre 2022 et avril 2023, est remonté de 15 800 à 27 000 dollars.

L'autre évolution majeure est la réglementation européenne, qui a pour triple effet de donner une base légale à l'usage des crypto-actifs en Europe, via notamment l'agrément des prestataires et la supervision des transactions, de donner un socle aux prestataires, industriels et fintechs des paiements qui souhaiteraient investir sur le marché des crypto-actifs en Europe, et de rassurer les investisseurs, surtout les plus petits, qui souhaiteraient acquérir des crypto-actifs, même avec le rappel récurrent qu'ils sont très risqués.

Enfin, l'émission d'une MNBC en Europe pourrait en dernier ressort constituer la pierre faîtière de l'édifice assurant la liquidité du marché, la simplification de la gestion des trésoriers de banques, et les échanges avec les MNBC d'autres zones économiques. Il reste que de nombreux projets, dont celui sur l'euro numérique, restent encore hypothétiques et aujourd'hui centrés sur la MNBC de détail, alors que la priorité devrait être donnée à l'émission d'une MNBC de gros, dont les cas d'usage sont bien plus évidents(3).

Notes

[1] «Crypto-monnaies, crypto-actifs... Comment s'y retrouver ? », disponible sur le site <https://www.economie.gouv.fr/>

[2] Hubert de Vauplane (Partner chez Kramer Levin Naftalis & Frankel LLP et président de

l'Association des juristes blockchain et cryptos).

[3] Lire en pages 43 l'article sur l'apport de l'euro numérique au règlement des transactions sur et par crypto-actifs.

Le banquier au défi de la transition énergétique

Xavier Musca

Revue Banque HS-Stratégie-N°6 /13.06.2023

De simple changeur de monnaie et prêteur pendant la Grèce Antique à financeur de la révolution industrielle et aujourd'hui de l'économie, la place du banquier dans la société a évolué de manière significative au fil des siècles. Le métier a dû perpétuellement se réinventer pour répondre aux attentes des acteurs économiques et trouver sa place au sein de la société. Considéré principalement comme un catalyseur économique et un responsable du financement de la société depuis le début du XX^e siècle, le rôle du banquier continue d'évoluer.

Nous assistons à l'émergence d'un nouveau paradigme dans lequel le banquier devient responsable, au travers de ses financements et de l'impact de ses clients sur la société. Il n'est ainsi plus seulement question d'aider le développement de la société en finançant des projets uniquement sur la base de leur rentabilité, mais de financer des projets ayant un véritable impact positif sur la société et de soutenir les entreprises vertueuses.

Au niveau réglementaire, cela s'est accompagné de nouvelles obligations pour les banques en termes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, instauré dès 2009. Puis, plus récemment, la nécessité de prise en compte de l'impact environnemental et des considérations environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) lors des décisions d'investissement est venue compléter cette liste.

Cette nouvelle attente de la société concernant le rôle du banquier vient s'inscrire dans un monde en pleine transition. Les conflits géopolitiques, le retour de l'inflation et les catastrophes climatiques sont autant de paramètres et de facteurs d'incertitudes qui viennent compliquer la mission des banquiers.

On pourrait alors croire, à tort, que les enjeux ESG doivent s'effacer temporairement pour privilégier la stabilité du modèle bancaire *via* la rentabilité.

ESG n'est pas synonyme l'absence de rentabilité

Pour Xavier Musca, ce nouveau rôle du banquier n'est absolument pas à mettre en opposition avec sa vocation première qu'est le financement de l'économie. En effet, interrogé sur la pertinence des financements verts dans un contexte de stress financier, il rappelle que la rentabilité et les critères ESG ne sont pas mutuellement exclusifs. Il faut considérer les financements verts comme des vecteurs de croissance et non comme des freins à l'activité.

Selon le directeur général de Crédit Agricole CIB, la clé de la pérennité et de la rentabilité réside aujourd'hui dans l'adoption d'un *business model* sain, basé sur l'utilité apportée à la société plutôt que sur la spéculation tout en maintenant évidemment une gestion raisonnée du risque et une application stricte des règles prudentielles définies par le régulateur. Cette utilité sociale permet aussi de tisser un lien fort avec les entreprises, en les accompagnant dans leur transition énergétique, et d'attirer des jeunes talents sur le marché de l'emploi. En effet, les jeunes diplômés sont de plus en plus sensibles aux questions climatiques et à l'impact de leur profession sur la société. Désormais au cœur de l'activité et des préoccupations du banquier, cette nouvelle mission est cependant accompagnée de difficultés et d'enjeux qui constitueront les défis du banquier de demain

Accompagner la société dans sa transition

Le premier écueil auquel peuvent faire face les banquiers serait une mauvaise analyse des enjeux et des attentes de la société, laquelle conduirait à céder à une fausse solution de facilité. En effet, si l'abandon et l'exclusion purs et simples de tout financement dans des secteurs considérés comme non vertueux peut sembler la solution évidente au premier abord, on constate très vite les limites de ce raisonnement. Une entreprise n'ayant pas réussi à obtenir des financements pour des motifs environnementaux auprès d'une banque finira toujours, tant qu'elle a des clients et une activité légale, par trouver les fonds auprès d'un établissement moins regardant sur ces critères extra-financiers. L'impact final sur la société sera donc nul. Il est donc important de garder à l'esprit que l'objectif, aujourd'hui, est le verdissement complet de la société, des modes de production jusqu'à la demande finale, et non pas un simple verdissement du bilan de certaines banques.

Il paraît donc plus utile d'accompagner les clients concernés dans leur transition et de les inciter à prendre en compte leur impact environnemental plutôt que de leur refuser l'accès au crédit. La mise en place d'objectifs de réduction d'exposition à certains secteurs ou pratiques est donc à privilégier par rapport à un arrêt brutal des financements. Dans ce défi, la place du banquier sera centrale pour conseiller au mieux les entreprises et leur apporter un avis extérieur sur ces questions de financements verts.

Les données extra-financières, le nerf de la guerre

Pour apporter un avis éclairé et conseiller au mieux son client, le banquier va devoir perfectionner sa compréhension et son analyse des données environnementales qui lui sont liées. Cet exercice est aujourd'hui difficile, car les données nécessaires ne sont pas disponibles en qualité et en quantité, comme peuvent l'être les données comptables. De plus, les modes de calculs ne sont pas toujours standardisés, ce qui rend la comparaison difficile entre les différentes bases de données. Le rôle du banquier est d'accompagner l'harmonisation et de les intégrer dans son

analyse. Les banques comme Crédit Agricole CIB ont déjà commencé ce processus, en intégrant par exemple des évaluations ESG et des arbres de décisions basés sur des critères environnementaux dans les processus de décision de financement.

Nécessité d'un consensus politique

Une des autres difficultés majeures réside dans l'absence de consensus politique autour de la question de la transition écologique et énergétique. Même si les Accords de Paris ont réussi à convaincre la majorité des pays d'adhérer à un projet commun, on ne peut s'empêcher de constater que les différentes stratégies pour atteindre l'objectif de zéro émission nette en 2050 ne font absolument pas l'unanimité. Que ce soient des niveaux de développement, des différences de sensibilité au sujet environnemental entre continents ou bien des désaccords sur la politique énergétique au sein même de l'Europe, les divergences sont nombreuses. Le banquier travaillant au niveau mondial doit aujourd'hui satisfaire des injonctions souvent contradictoires dans ses activités. Même s'il doit agir avec conviction, le banquier n'a ni le mandat ni la légitimité pour se substituer aux gouvernements pour décider de la politique environnementale d'un pays.

Et demain ?

Pour résumer, le métier de banquier est en pleine transformation depuis la crise financière de 2008, avec notamment l'attribution d'une nouvelle mission de prise en compte de l'impact de ses financements sur la société. Ce changement représente aujourd'hui une opportunité pour le monde bancaire, mais arrive également avec ses défis et ses enjeux. Le banquier de demain deviendra plus indispensable et plus polyvalent que jamais pour répondre aux défis de la transition énergétique et accompagner au mieux ses clients. Un consensus politique fort est donc nécessaire pour permettre aux banques de servir au mieux la société et de financer la transition énergétique.

Ce que nous enseignent les neurosciences

**Marie Brière, Head of Investor Intelligence and Academic Partnerships Amundi Institute
Affiliate Researcher Université Libre de Bruxelles et Université Paris Dauphine-PSL
Chairman Inquire Europe**

Revue Banque N°884 / le 25.09.2023

Prise de risque, impact du stress, de la fatigue mentale, des émotions... que peut-on apprendre de l'activité physiologique ou cérébrale sur le comportement humain et les décisions financières ? Focus sur les récentes applications des neurosciences aux activités économiques, et en particulier financières.

La neuro-économie analyse les activités cérébrales impliquées dans les décisions économiques (choisir, acheter ou vendre, coopérer) et cherche à comprendre les processus mentaux sous-jacents. Interdisciplinaire par nature, elle se situe à la croisée des chemins entre neurophysiologie, psychologie expérimentale et micro-économie. Aujourd'hui, de nombreuses applications de la neuro-économie voient le jour, notamment en finance, en marketing et expérience utilisateur (UX), permettant de mieux comprendre les attitudes et les comportements des agents économiques (consommateurs, épargnants, investisseurs, influenceurs...), leurs choix face aux différents types d'incertitude, ainsi que leurs réactions à l'introduction de services digitaux et d'outils d'intelligence artificielle (applications financières sur *smartphones*, *robo-advisors*, etc.).

La neuro-économie examine les bases neurobiologiques des comportements économiques. Elle utilise des méthodes

expérimentales basées sur l'identification des changements dans le cerveau ou dans l'état du corps lorsqu'un participant s'engage dans une expérience (par exemple une décision financière). Les chercheurs utilisent une panoplie d'outils allant de l'oculométrie aux mesures électrodermales, la mesure des expressions faciales et de l'activité neuronale. Cette dernière peut être réalisée *via* plusieurs méthodes d'imagerie médicale comme l'électro-encéphalographie, la magnéto-encéphalographie, la tomographie par émission de positons ou encore l'IRM fonctionnelle.

Saisir l'expérience en direct

Ces outils aident à caractériser avec précision et sans intrusion l'expérience vécue par le participant en temps réel, dans le vif de l'interaction, avant qu'il n'ait le temps de rationaliser ou de relativiser son expérience. Ceci permet de suivre très précisément ses réactions et de saisir les émotions surgissantes. Comme ont

l'habitude de le faire les économistes, l'expérimentateur récupère le résultat de l'imagerie médicale en 3D (on parle alors non pas de pixels mais de voxels) afin d'identifier les zones cérébrales activées. Des modèles statistiques paramétriques sont alors appliqués à chaque voxel, pour décrire la variabilité des données en termes d'effets expérimentaux, d'effets confondants et de variabilité résiduelle (inexpliquée par le modèle). Des analyses peuvent être aussi réalisées pour chercher les différences au cours d'acquisitions temporelles (c'est-à-dire les corrélations entre une variable de la tâche et l'activité cérébrale), en utilisant des modèles qui servent à faire le lien entre le signal mesuré et la stimulation effectuée.

Les bases neurales de la décision économique

Les neurosciences nous ont appris l'importance des émotions dans les choix économiques. Par exemple, l'étude de patients atteints de lésions du cortex préfrontal par Damasio (1994) montre qu'un déficit « affectif » entraîne une inaptitude généralisée à prendre des décisions adaptées. Les émotions ne sont pas constitutives du choix rationnel mais sont plutôt des prérequis de la rationalité. Elles permettent notamment à l'individu de corriger ses erreurs d'anticipation et de jugement.

Dans des applications aux décisions financières, Gajewski et al. (2017) ont également mis en évidence l'importance du processus émotionnel chez des *traders*, par exemple lors de l'annonce des résultats des entreprises, lorsque les sujets sont informés de leurs gains ou pertes liés à l'annonce de ces résultats. Conformément

à la *prospect theory* (Kahneman et Tversky, 1979), les pertes génèrent des émotions plus fortes que les gains. Accompagner l'information financière du discours du dirigeant de l'entreprise modifie les émotions des sujets et leurs décisions, notamment s'ils doivent décider rapidement.

La mise en évidence de l'importance des émotions conduit à mettre en avant le caractère temporel, mais aussi potentiellement « bruité » du processus de prise de décision (Schmidt, 2008). En effet, un choix est la projection d'expériences affectives passées dans l'avenir, afin d'anticiper les conséquences d'une action présente. Délibérer en environnement incertain implique donc de planifier les décisions dans le temps. S'il y a du bruit dans la région concernée par la prise de décision (par exemple si l'on diffuse de la musique), cela modifie l'humeur du sujet et l'évaluation va être perturbée. Des travaux expérimentaux ont montré que l'amélioration de l'humeur conduit par exemple à une plus grande prise de risque. On peut alors prévoir la décision prise avant même que le choix ne soit effectivement présenté au sujet.

La fatigue joue également un rôle important dans la prise de décision. Quand les gens font des tâches difficiles, qui génèrent de la fatigue dans la région cérébrale mobilisée (par exemple dans le cadre d'expériences sur les choix intertemporels), ils deviennent plus impulsifs. Ainsi, le surmenage mental (mais aussi physique) fatigue la région de la régulation et biaise les décisions vers le présent, en favorisant dans les choix ce qui

donne une récompense à court terme (Blain et al, 2021).

Enfin, les travaux des neuroscientifiques nous apprennent que l'encodage cérébral de la valeur est relatif : lorsqu'on présente à un individu un choix entre plusieurs options, les options non pertinentes ajoutent du bruit dans la décision. L'activité des cellules peut être inhibée par celle d'autres cellules. C'est ce mécanisme qui explique certaines illusions d'optique (par exemple un carré gris présenté dans un cadre noir paraît plus clair que dans un cadre blanc), mais également que les choix économiques peuvent être distraits par des options supplémentaires, même si elles sont non pertinentes pour l'individu.

Fait étonnant, des travaux ont montré qu'il est possible de prédire des comportements agrégés au sein d'un large groupe (par exemple, le succès d'un projet de financement participatif) sur la base de l'activité cérébrale d'une trentaine de participants, mieux qu'avec les décisions de participation de l'échantillon (Genevsky et Knutson, 2015). Ces succès ont conduit au développement du « *neuroforecasting* ».

Bonifier l'expérience utilisateur dans les applications bancaires

Une application importante des neurosciences dans le domaine financier concerne l'analyse de l'expérience utilisateur (UX). En mobilisant les données biophysiques générées lors de l'interaction vécue par un utilisateur d'une technologie d'information, on peut qualifier ses émotions et son processus cognitif. Les chercheurs peuvent notamment enregistrer les mouvements oculaires de leurs sujets, constater les

zones les plus regardées et les plus négligées d'une page Internet. Ils auront également la possibilité d'enregistrer l'activité cardiaque, respiratoire, électrodermale, ou l'activité électrique du cerveau de leurs sujets. Toutes ces mesures restituent les réactions inconscientes automatiques de l'utilisateur et pallient les défauts des mesures psychométriques rétrospectives. En effet, quand on demande à un sujet de faire un retour d'expérience (par exemple ses impressions quant à l'utilisation d'un nouveau site Internet ou d'une application mobile), il lui est difficile de revenir précisément sur son expérience, son état émotionnel cognitif et attentionnel à chaque étape du processus.

Les neurosciences voient un grand nombre d'applications dans le domaine bancaire (Korosec-Serfaty, Vasseur, Léger et Sénécal, 2021 ; Wang et al., 2022). Elles aident à mieux comprendre comment les utilisateurs parviennent à maîtriser plus rapidement. Par exemple : étudier la performance des utilisateurs d'un nouveau site internet en évaluant leur charge mentale, ou mesurer le développement d'habitudes en matière de sécurité bancaire. Ces expériences contribuent à informer la conception des technologies en menant des tests utilisateurs et de fournir des recommandations concrètes pour améliorer les outils technologiques.

Comment simplifier l'administration ?

Bernard Abate

GESTION FINANCES PUBLIQUES 2023/3

La revendication d'une simplification administrative est de plus en plus présente. Encore faut-il savoir comment faire : c'est sur ce point que l'auteur avance quelques idées, nourries tant par ses expériences de modernisation des administrations que par ses études de l'histoire de l'organisation du travail.

La complexité administrative est de plus en plus reconnue comme étant au cœur des difficultés rencontrées tant par les usagers que par les agents des services publics. Les appels à la simplification se multiplient. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes, rappelle sans cesse la nécessité d'une action résolue en ce sens. Les tribunes sur ce sujet se multiplient dans les journaux ; Gaspard Koenig en avait même fait le thème unique de sa précampagne pour l'élection présidentielle. Aucun gouvernement ne néglige d'afficher sa volonté d'affronter ce problème. Force est de constater que le blocage reste entier. Avant d'avancer des solutions, il faut mieux préciser quel est le problème et quelles en sont les causes.

La gestion de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 pourrait servir de cas d'école. Revenons sur deux épisodes. L'approvisionnement en masques : ceux commandés par l'État ont tardé à arriver. Parce que les règles de nos marchés publics prévoyaient une avance de 5 % du prix à la commande et le solde à la réception, là où les fournisseurs chinois exigeaient 75 % d'avance et 100 % avant expédition, exigences qui ont sans doute fini par être acceptées, mais trop tard pour ne pas s'être fait doubler par d'autres acheteurs. Le manque de capacités de tests : les laboratoires

vétérinaires et ceux des établissements de recherche possédaient des capacités précieuses pour renforcer celles des laboratoires médicaux et des hôpitaux, mais lever les obstacles à leur participation à la lutte contre l'épidémie a été un combat pour franchir les barrières qui enfermaient le droit de chaque domaine (santé humaine, santé animale, recherche.). Il a fallu prendre un décret, puis au cas par cas une réquisition par le préfet, assortie d'une supervision par un hôpital ou un laboratoire médical ; seuls certains y sont arrivés.

Au-delà de ces deux épisodes, d'innombrables décisions ont été entravées ou ralenties par le droit. A tel point que le gouvernement a dû créer des cellules de crise pour suspendre ou alléger une multitude de réglementations : sur le fondement de deux lois d'urgence, des dizaines d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés ont été pris dans ce but. Cet épuisant combat n'a pas suffi à éviter blocages et retards.

Le cas de la crise sanitaire cible donc le droit comme principal suspect des difficultés rencontrées pour obtenir une gestion administrative plus souple et plus efficace. Mais, à ce point de notre raisonnement, il est nécessaire de faire. Peut-on changer de système?

Prenons un premier point de comparaison avec le monde des entreprises. Les entreprises ne sont pas du tout à l'abri des impasses de la bureaucratie. Elles aussi ont tendance à réagir à la complexité inhérente au monde extérieur en créant de la complication à l'intérieur. Elles savent cependant, un peu mieux, supprimer des strates d'organisation et des processus superflus, concentrer leur attention sur les enjeux essentiels. C'est plus difficile pour les administrations publiques, parce qu'elles sont paralysées par la montagne de règles juridiques accumulées au fil du temps. Le «comment faire» a été érigé au même niveau que le «quoi faire» et le «pourquoi». Les procédures ont été intégrées dans la réglementation. Ce simple constat indique une solution : il faudrait sortir les procédures de la réglementation pour donner aux acteurs l'autonomie et la capacité d'initiative dont la réglementation les prive. Il faudrait ne conserver dans le droit que les principes, les exigences essentielles. La mobilisation de l'intelligence et de l'initiative individuelles deviendrait alors possible.

La bureaucratie est au fondement même de notre modèle d'administration, qui est réglementaire et hiérarchique : chaque acteur doit agir conformément à des règles écrites dont l'application est surveillée par une hiérarchie étoffée et par de nombreux contrôles. Ce modèle a longtemps accumulé les succès pour réduire l'arbitraire, assurer l'égalité devant la loi, implanter sur tout le territoire un réseau de services publics uniformes, et cet acquis doit être préservé. S'il ne donne plus entièrement satisfaction aujourd'hui, la première cause en est la complexité croissante des enjeux que doit affronter un État devenu fournisseur de services publics de masse, dont les citoyens attendent qu'ils soient efficaces.

La bureaucratie n'est donc pas une maladie de

l'administration que l'on pourrait guérir, par exemple en diminuant le nombre de fonctionnaires qui s'ingénient à rédiger sans cesse de nouvelles normes, ou bien en résistant mieux à la pression d'une société et d'hommes politiques qui demandent tout à l'État. Le problème vient de ce que la bureaucratie ne sait répondre à la complexité croissante que par plus de règles, plus de procédures, plus de contrôles, alors que les nouveaux enjeux nécessiteraient, au contraire, de libérer l'initiative des acteurs de base, qui, individuellement ou collectivement, savent, mieux que les règlements, mieux que les autorités supérieures, adapter les moyens d'action à la variété des situations concrètes.

L'étude du Conseil d'État « Le droit souple » incite les administrations à aller dans cette direction. Les lois et les règlements pourraient être centrés sur la définition des exigences essentielles à respecter ; des normes techniques ou des lignes directrices définiraient les voies possibles pour se conformer à ces exigences, les destinataires conservant la possibilité de les respecter par d'autres moyens. Nous irions ainsi vers un système d'administration nouveau marchant sur deux jambes : un droit « dur » épuré, beaucoup plus concis et lisible, et un « droit souple » sans force obligatoire permettant de guider les acteurs sans supprimer leurs marges de manœuvre.

Or, que s'est-il passé du côté du droit dur? Quelques initiatives telles que la réforme de l'apprentissage ont montré que la suppression d'autorisations administratives suffit parfois à rendre plus efficace une politique. En outre, les gouvernements ont lancé des politiques de simplification de plus en plus ambitieuses, en apparence du moins. Dernière en date, la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 « relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact » reconnaît que les tentatives menées jusqu'alors de maîtrise du

flux des textes réglementaires n'ont pas produit des résultats à la hauteur des enjeux. Cette circulaire durcit donc les mesures antérieures.

Analysons pourquoi ce nouvel arsenal de mesures reste lui-même insuffisant. La circulaire prescrit que l'intervention d'un nouveau décret réglementaire soit compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Mais cette règle ne s'applique qu'aux projets comportant des normes contraignantes opposables aux acteurs de la société civile : elle exclut donc, notamment, tout le champ des mesures budgétaires, des statuts des agents et des mesures d'organisation interne.

Elle ne s'applique pas aux arrêtés et aux circulaires, qui constituent une part essentielle de l'édifice réglementaire. Elle ne s'applique qu'aux décrets autonomes, excluant donc les décrets pris en application de la loi. Enfin elle ne s'applique pas aux lois elles-mêmes. La simplification visée ne s'attaque donc que très partiellement au flux et à une infime partie du stock qui constitue l'essentiel du carcan dans lequel sont enfermés les agents et les administrés.

Une simplification beaucoup plus radicale et systématique du droit dur serait nécessaire. Encore ne suffirait-elle pas si, en même temps, n'est pas organisée la production d'un droit souple. Il ne serait pas fondé en effet d'obliger chacun à « ré-inventer l'eau chaude ». Les acteurs ont besoin de guides de bonnes pratiques, de référentiels qui mettent en commun leurs retours d'expérience. Un ensemble aussi réellement complexe à administrer que les politiques publiques ne peut pas être privé d'intelligence collective. Faute de quoi, les acteurs seront tentés d'imposer leur « réglementation privée » : nous le voyons par exemple quand le principe « Dites-le-nous une fois » et la création de guichets uniques

n'empêchent pas certains services de continuer à imposer leurs propres calendriers d'instruction et leurs propres formulaires. Ou bien les procédures continueront à être déversées dans la réglementation. Ou bien encore le vide laissé sera comblé par la recherche de jurisprudences qui créeront un nouvel univers de complexité ; or la régulation par les juges n'est pas forcément préférable à la réglementation.

Pourtant l'usage du droit souple par les administrations est encore naissant. Comment faire pour le développer ? Les entreprises offrent un modèle de fonctionnement qui commence à inspirer les administrations, bien qu'il ne soit pas parfait ni exempt de critiques. C'est celui des normes techniques devenues, au fil d'une expérience centenaire, des référentiels développés pour les sujets industriels aussi bien que pour les sujets de gestion (gouvernance, systèmes de management, qualité, comptabilité, audit, RSE.).

Au sein des entreprises, les protestations contre l'inflation normative adressent parfois un opprobre indistinct aux réglementations publiques et aux normes volontaires émises par les instituts de normalisation ou les associations professionnelles. Il est vrai qu'avec l'introduction de critères de sécurité au travail ou de protection de l'environnement, par exemple, les entreprises ont vu s'accroître les volets non financiers de leur gestion. Elles se sont senties soumises à un ensemble varié et croissant de règles relevant pour partie d'une réglementation publique et pour partie d'un droit souple. Leur internationalisation les a aussi mises au contact de normes commerciales et comptables relevant souvent du droit souple. Ce ressenti ne doit pas masquer que le mode de gestion des normes volontaires se distingue de celui des réglementations sur deux points : l'appropriation par les acteurs et la révision régulière. Les normes

AFNOR ou CEN par exemple sont élaborées par consensus entre toutes les parties prenantes concernées par leur application. Elles sont ensuite évaluées périodiquement afin d'être confirmées, révisées ou annulées.

Les administrations pourraient donc construire, à côté du droit dur, épuré, un autre registre : des guides pour l'action, élaborés par les acteurs eux-mêmes et mettant à profit le formidable potentiel de travail collaboratif permis par le numérique. Ces guides ne s'ajouteraient pas, comme aujourd'hui, à des procédures obligatoires, mais les remplaceraient. Ils présenteraient l'immense avantage de reposer sur l'expérience des acteurs, sur la création de consensus entre les parties prenantes et sur un principe d'actualisation régulière. Cela nécessite un très gros travail de mise en place, qui ne devrait pas toutefois être supérieur à celui déployé aujourd'hui dans le cadre des organes de normalisation technique.

Certains objecteront qu'il s'agira d'une «déréglementation» diminuant les protections des citoyens. C'est tout le contraire. L'hyper-réglementation n'a empêché aucun scandale : amiante, sang contaminé, vache folle, Médiateur, difficultés rencontrées lors d'une crise sanitaire... La gestion efficace des risques requiert bien d'autres outils que le droit, dont l'excès entrave au contraire l'action.

La simplification drastique du droit existant et la construction de référentiels fondés sur la mise en commun des retours d'expérience représentent une révolution dans la culture administrative. L'impulsion doit venir du sommet : engager ou non l'État dans cette voie est un choix politique majeur. La tâche est immense et elle peut sembler irréalisable si l'on se situe du point de vue d'un centre unique qui agirait comme avaient pu le faire les juristes qui rédigeaient le Code civil. La tâche doit donc être répartie entre chacun des

responsables d'une branche de l'action publique, et leur être assignée comme une tâche essentielle.

La révolution juridique ne suffira pas, mais elle commande les autres changements, dans l'organisation interne de l'État comme dans ses rapports avec les citoyens.

La facturation électronique : une contrainte à valeur ajoutée

Damien Simon Senior Manager Julhiet Sterwen
Mahdi Belrhiti, Partner Julhiet Sterwen

Revue Banque N°882 juillet 2023

La facturation électronique va devenir obligatoire entre assujettis à la TVA dès juillet 2024. Cette réforme constitue l'une des réponses aux enjeux actuels des finances publiques. Pour les établissements financiers, elle est source de complexité. Elle présente néanmoins des opportunités d'efficacité opérationnelle, de gestion des risques et de possibilités commerciales.

Après l'Italie et l'Espagne, la France lance la facturation électronique entre opérateurs assujettis à la TVA. L'article 153 de la loi de finances pour 2020 a posé le principe de sa mise en place, avec une mise en œuvre progressive du 1^{er} juillet 2024 au 1^{er} janvier 2026, selon la taille de l'entreprise. Cette réforme s'inscrit dans le cadre plus large de la directive ViDA (*VAT in the Digital Age*), en cours de discussion au niveau de l'Union européenne (UE). Elle impose que chaque facture soit déclarée par le fournisseur à l'administration avant transmission au client.

Ces échanges s'opéreront *via* le Portail public de facturation (PPF), une plateforme de dématérialisation partenaire (PDP) certifiée par l'administration ou un opérateur de dématérialisation (OD), à travers un schéma dit « en Y ». L'administration fiscale s'interposera ici entre les assujettis, afin de permettre la vérification de la facture en temps réel et sécuriser la récolte de la TVA.

Avec cette réglementation, l'administration fiscale française veut en finir avec un modèle de contrôle « post audit », qui montre chaque jour ses limites. Comme chez nos voisins européens, il s'agit plus d'améliorer l'efficacité administrative que la simplicité de gestion des

organisations. La TVA constitue un poids très important dans les recettes de l'État français, à hauteur de 184 milliards d'euros en 2022. Or, pour la même année, l'Insee a estimé que le montant total de TVA non recouvré était compris entre 20 milliards et 26 milliards d'euros. Le potentiel de recouvrement est donc élevé. Le schéma de la réforme, appelé « *clearance* », permettra à Bercy d'être mieux armé pour repérer fraudes et erreurs, et déclencher des contrôles ciblés. Quand on sait que la mise en place de la facturation électronique aurait rapporté 2 milliards d'euros à l'Italie dès la première année, selon Gabriel Attal, ministre des Comptes publics, cette réforme est prioritaire, surtout au moment où le désendettement est érigé en priorité par le gouvernement. Les établissements financiers se trouvent ainsi obligés d'avancer à marche forcée vers une évolution majeure et cruciale.

La réforme chahute certaines tolérances

À un an de la mise en place, certaines modalités pratiques de la réforme sont encore attendues. Il est toutefois nécessaire pour les établissements financiers de fixer le cadre et la feuille de route des adaptations à mettre en place. Certaines évolutions nécessitent une

anticipation forte. Par exemple, au même titre que d'autres secteurs d'activité, les établissements financiers bénéficient de dérogations de l'administration fiscale. Certaines sont aujourd'hui remises en cause : facture échéancier couramment utilisée dans le domaine du crédit-bail, à remplacer par une facture à chaque échéance, factures récapitulatives de frais prélevés sur le compte courant du client, qui devraient toutefois perdurer sous une forme à préciser... Les opérations bancaires et financières exonérées de la TVA tel que prévu par l'article 261 C du Code général des impôts sont toutefois hors du champ de la réforme.

La centralisation des données de TVA et, demain, le préremplissage des déclarations de TVA constituent une opportunité d'efficacité opérationnelle pour les établissements financiers, tout en restant de leur responsabilité. Cette réforme constitue toutefois l'opportunité de passer en revue la conformité juridique et fiscale des pratiques de facturation et de les redresser le cas échéant. L'absence d'erreurs dans les données de TVA transmises est en effet essentielle, d'autant plus que la tolérance fiscale est actuellement de seulement un centime d'euro d'écart par rapport au résultat total. Avec les règles d'arrondis existantes, cette tolérance est rapidement atteinte. Il est donc essentiel de mettre en place des contrôles *a priori* de conformité de TVA et de revoir les règles d'arrondis actuelles.

Des évolutions complexes

Les impacts sont forts et nombreux sur les systèmes d'information. La gestion des factures émises et reçues dans les établissements financiers s'inscrit dans une architecture technique et applicative complexe, et une multiplicité de briques applicatives sont affectées. Dans ce cadre, la mise en place d'une base de données centralisée, bénéficiant de fonctionnalités d'enrichissement de ces dernières, de mise au format et de contrôles préalables, constitue une piste de réflexion intéressante. Même si

elle a un coût, cette solution permet à court terme de centraliser une partie des évolutions à faire porter sur chaque brique. À moyen terme, elle facilitera le changement éventuel de PDP ou permettra de s'adapter plus facilement aux évolutions réglementaires telles que la réforme ViDA.

La gestion de la donnée est également essentielle pour gérer les formats structurés de flux *E-invoicing* et *E-reporting* attendus. La qualité des données de chaque établissement financier constitue un facteur clé de succès. Les données nécessaires sont à auditer au plus tôt, pour avoir le temps de mettre en place les actions de mise en qualité utiles et ainsi limiter les risques de rejets de factures ou d'erreurs de TVA.

Le cadre réglementaire pose des premières fondations, qu'il est intéressant de dépasser pour dématérialiser, harmoniser et automatiser le *process* de gestion de la facturation entrante et sortante de bout en bout. À la clé ? Des gains d'efficacité opérationnelle.

Des possibilités inattendues

La réforme offre certains axes d'amélioration inattendus, de prime abord. Ainsi, le développement de nouvelles données, fiables et organisées, est pertinent pour les sociétés d'affacturage, dans le cadre de la subrogation de créances. La facturation électronique va réduire le risque de fausses factures, et l'intégration des informations du cycle de vie par le *factor* constitue un levier d'amélioration de sa gestion du risque.

De la même manière, les établissements financiers qui vivent la réforme peuvent s'inspirer de leur expérience pour accompagner les petites entreprises, quand viendra leur tour. Ils disposent d'une palette d'expertises *ad hoc*. En s'associant avec leurs filiales IT développant des PDP, ils peuvent packager une offre spécifique et clé en main pour passer à la facturation électronique, avec des fonctionnalités à valeur ajoutée : module

de règlement intégré, service de relance semi-automatisé, financement à la facture... Au-delà, cette opportunité constitue l'occasion de renforcer le rôle de conseil des banques auprès de leurs clients.

La réforme de la facturation électronique impose une transformation à marche forcée aux établissements financiers. Ces derniers doivent s'assurer de la conformité de l'exhaustivité des pratiques de facturation tout en faisant évoluer un écosystème IT complexe. Dans le même temps, les opportunités offertes sont légion, tant du point de vue de l'efficacité opérationnelle que des risques. La dimension commerciale n'est pas en reste. Encore une fois, la réglementation, si elle est vécue de prime abord comme une contrainte, est un vrai facteur de modernisation et de développement.

Le moment de partir

Claudine Auger

Gestion / Volume 48 - n°3 - Automne 2023

Il arrive un temps, dans une carrière, où l'on sent qu'on doit quitter son poste. Que ce soit en fin de parcours professionnel ou à tout autre moment, cette décision n'est pas banale et peut être anxiogène. Et elle s'inscrit dans un contexte qu'il importe d'analyser avec rigueur.

À quelques reprises durant sa longue carrière à la SAQ, Alain Brunet s'est demandé s'il était toujours la bonne personne pour le poste qu'il occupait. À ses débuts, alors qu'il était un jeune directeur en quête de défis, il a même laissé l'entreprise pour une autre. Il est pourtant revenu, sans regretter cette escapade, et a gravi les échelons de la société d'État jusqu'à son sommet. Pour ce dirigeant d'expérience, le processus de réflexion concernant le fait de quitter ou non un poste doit être une démarche continue.

«Régulièrement durant ma carrière, j'ai eu à me positionner. C'est une réflexion qui exige du temps, qui demande d'analyser le contexte et, aussi, de bien se connaître. Elle commence par soi. On devrait décider de son départ, se donner la liberté de choisir. Partir, c'est toujours un saut dans le vide. Mais si tu as bien réfléchi, que tes orientations sont claires, à un certain moment, ça devient l'évidence. Et tu peux faire confiance à la suite», résume avec sérénité l'ancien président et chef de la direction de la SAQ.

Les déclencheurs du départ

D'une manière ou d'une autre, quitter son poste ne devrait pas être une décision prise à la légère. D'ailleurs, elle demande beaucoup de courage, croit Alaric Bourgoïn, professeur agrégé au Département de management de HEC Montréal. Selon lui, bien se connaître est en effet un critère fondamental lorsqu'un dirigeant envisage de laisser son emploi. C'est une occasion d'introspection à saisir. «La question de base est simple : pourquoi veut-on

partir? Et quand on se pose la question, c'est probablement qu'il y a déjà des éléments déclencheurs», explique le professeur. Mis à part un environnement toxique, qui évidemment pousse à agir, il y a des éléments contextuels, comme des intérêts ou des valeurs qui ne sont plus en adéquation, des motivations stratégiques, ou le sentiment de ne pas pouvoir déployer pleinement ses compétences.

«Lorsqu'on pense à quitter son poste, il faut analyser rigoureusement le contexte... sans y rester coincé ! Car ultimement, une fois effectuée une analyse approfondie de la situation, c'est aussi une question de feeling», concède Alaric Bourgoïn. Il encourage même les leaders à passer à l'action lorsqu'ils en ressentent le besoin. Changer d'organisation peut être positif. La mobilité décuple les possibilités et favorise le développement de carrière. Le professeur ajoute toutefois une nuance en ce qui concerne les millénariaux. «Leur cas est un peu particulier, parce qu'une des caractéristiques propres à cette génération est leur recherche de sens et d'impact instantané. Je leur conseille souvent de prendre leur temps, car il est profitable de bâtir des liens de confiance, de savoir démontrer sa qualité. Il faut donner du temps au temps pour faire ses preuves.»

Les saisons du PDG

Pour Alaric Bourgoïn, qui s'intéresse spécialement aux PDG dans ses recherches, la situation de ces derniers se distingue de celle des leaders et des dirigeants. Dans une démarche où ils s'interrogent sur la pertinence ou le désir de partir, la réflexion s'imbrique étroitement avec cette relation puissante qui les lie à l'organisation qu'ils dirigent, et ce, en raison de leur fonction symbolique. «Les PDG, très visibles, incarnent l'organisation. Ils profitent d'une certaine forme de discrétion

managériale, certes, mais ils portent aussi le collectif. Lorsqu'ils sont en fonction, ils désirent trois choses : conserver leur poste, créer de la valeur et laisser une trace. Ce souci du legs est chez eux particulièrement marqué.»

Afin de nous aider à comprendre les motivations qui peuvent les inciter à quitter leur poste et à déterminer les moments les plus opportuns pour le faire, le professeur de management évoque l'image des saisons de la carrière. «Il y a d'abord la lune de miel, ce moment où le PDG arrive en poste et où, normalement, il performe. Suit une période où il rencontre des obstacles, avant de passer à cette saison où il profite des relations de confiance qu'il a tissées, quelque part autour de la cinquième année de sa présidence. Enfin, il atteint une zone de confort qui le met à risque du piège de la complaisance. Il doit savoir partir ou se renouveler.» Si certains s'accrochent à cette saison, elle est toutefois propice au départ ou à une remise en question. En général, les PDG partent lorsqu'ils ont le sentiment d'avoir accompli leur travail et que le processus de la relève a été mis en œuvre.

Le piège de la complaisance

Quand Alain Brunet a commencé à penser sérieusement à quitter son poste de PDG à la SAQ, il s'est donné le temps de mûrir sa réflexion autour de quatre volets. «Je me suis d'abord interrogé sur mon bilan personnel, sur ce que je laisserais, sur ce qui était à venir et sur l'énergie que je voulais y mettre. Est-ce que j'avais envie de continuer ou plutôt de faire autre chose? Ensuite, j'ai fait mon bilan professionnel. Quelle était ma motivation par rapport aux objectifs futurs? Avais-je la capacité de maintenir le rythme? Il me fallait aussi réfléchir à l'environnement d'affaires. Étais-je la bonne personne pour relever les prochains défis? Finalement, ma démarche devait ratisser plus large encore. Quels éléments extérieurs avaient une incidence sur ma décision?»

Le dirigeant confie que, peu importe la profondeur de l'analyse effectuée, il n'y a jamais de réponse définitive. Malgré la part d'ambiguïté, une orientation se dégage tout de même. «Et comme c'est le cas pour toutes les décisions qu'un leader doit prendre, il y a aussi une part de feeling qui fait la différence, ajoute Alain Brunet. Et c'est assumé.»

Il reste que le plus grand danger qui guette les PDG, selon lui, est le piège de la complaisance. Il insiste sur la lucidité et l'humilité dont il faut faire preuve lorsqu'on se demande si on est encore une valeur ajoutée pour l'organisation. «Le titre de PDG est lié à un statut. Ne soyons pas naïfs, lorsque l'ego entre en jeu, on peut rester pour les mauvaises raisons. Mais l'entreprise, c'est toujours plus grand que soi.»

« Le travail est une prière »

Gérard Bekerman

Revue BANQUE 881 BIS –JUN 2023

Système par répartition et rente viagère, hérités des siècles précédents, sont aujourd'hui des notions caduques et inadaptées. L'assurance vie fait partie des produits permettant aux citoyens de disposer librement d'un véritable capital.

Rêvons un instant. Rêvons à ce qui aurait pu être un bon système de retraite, dans lequel chaque Français aurait sa place et sa dignité de retraité serait reconnue. Péguy écrit quelque part que «le travail est une prière». Mais on ne lit plus Péguy. Qu'aurait-il alors fallu faire et qu'en serait-il résulté si le projet prévu avant la présidentielle, qui avait reçu un écho plutôt favorable de syndicats, n'avait pas été contaminé par d'obscures forces politiques?

Rêvons donc à un régime unique, remplaçant nos quelque 37 actuels, complexes et morcelés, uniformisant la durée de cotisation probable à 44 ans, reposant sur un système par points où chaque Français serait maître de sa retraite, avec le droit de travailler aussi longtemps que désiré, un système harmonisant la retraite à la carte, entre public et privé, une harmonisation appliquée aux pensions de réversion sans condition de ressources, aux départs anticipés, au mode de calcul (75 % public, 50 % privé).

Si l'on veut bâtir de nouveaux acquis sociaux, il faut accepter d'en reconsidérer certains, notamment les plus injustes. Ce système abandonnerait la référence aux annuités pour fonctionner par points, ou en comptes notionnels, les pensions seraient fonction de l'espérance de vie et le taux d'activité des seniors (inférieur à 40 % en France contre plus de 60 % en Suède) aurait été relevé, assurant

ainsi leur pleine participation à la société civile. Nous serions peut-être dans un régime de retraite universel. Chacun, au cours de sa vie, aurait accumulé des points de retraite, transformés en prime, en fonction de l'âge atteint. Il y aurait des points gratuits pour les malades, chômeurs, personnes vulnérables, toutes celles qui subissent précarité et vulnérabilité dans leur travail. Un équilibre serait trouvé, laissant la liberté de choix, fondé sur l'écart entre l'âge légal du départ et l'âge pivot où la valeur de la pension est maximale.

Pensons justice et raisonnons arithmétique

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il y avait 14 actifs pour 1 retraité, dont l'espérance de vie était précaire. Aujourd'hui, il y en a, pour simplifier, 2 pour 1 retraité, avec une espérance de vie plus longue. 300 000 personnes de plus, chaque année, jusqu'en 2030, vont arrêter de cotiser pour percevoir une pension. Le phénomène est sans précédent. Entièrement prévisible. Mais entièrement dissimulé au grand public à travers des rapports lénifiants, pompeux, trompeurs et politiques. Par le canal des préretraites, le phénomène a, en partie, été repoussé.

Le « rendement » d'un régime par répartition dépend principalement du rapport entre le nombre d'actifs (cotisants) et celui de retraités. Le rapport des classes d'âge 20/60 ans à celles des 60 ans et plus, décorrélaté du chômage et de la structure des emplois, salariés, fonctionnaires, professions libérales, etc., passe de 2,7 en 2000, à environ 2 aujourd'hui et à 1,4 d'ici 2040. Cette équation impose soit

de doubler la charge des cotisations, au risque de faire fuir les Français hors de France, soit de diviser par deux les prestations, au risque de les faire tous descendre dans la rue.

Un régime par points eût permis de gérer tranquillement la situation en trouvant chaque année le point d'équilibre entre valeur d'achat du point et valeur de service.

La retraite, une notion périmée

Il faut repenser fondamentalement la notion de retraite, concept dépassé, et lui substituer celle de ressource. Nous avons une conception mercantile et quantitative des retraites. Dépassons-la. Dans le cycle de l'épargnant, deux vecteurs qualitatifs apparaissent : la santé et l'éducation, attributs de sa propre vie. La croissance, elle, réside dans le travail, le capital et beaucoup dans le qualitatif, le résidu humain. On a donné le Prix Nobel à un économiste, Gary Becker, pour l'avoir écrit. Il est essentiel de reconnaître qu'un individu, dans sa vie, ne se limite pas à une personne qui travaille, consomme, épargne et transmet. Il faut mesurer le capital humain, l'intérêt qu'on porte à soi, aux choses et aux personnes.

Dès qu'on aura compris qu'il faut dépasser cette notion statique, bornée, qu'être retraité c'est toucher une pension de retraite, on aura fait un progrès. On n'est pas inactif parce qu'on est retraité. On ne s'arrête pas de penser ni d'agir. Réfléchissons à l'utilité sociale d'une personne, ce qu'elle peut faire une fois retraitée, apporter à elle-même, ses proches, sa famille, sa contribution à la société. Nombreux sont les engagements, activités, dévouements, sans aspects financiers et qui peuvent représenter, pour un individu, sa part de responsabilité dans une société dans laquelle il continue de vivre, même s'il n'y travaille plus.

Dans la France de demain, vont cohabiter travail, repos, loisirs, bénévolat, formation, dans une nouvelle organisation sociale. La

France ne doit pas être une société d'épargne viagère. Il est choquant de dire : « À 64 ans, vous êtes formidable, à 65 ans, vous n'êtes plus rien. » Une société moderne ne saurait condamner les gens en fonction de leur état civil. La retraite est une notion périmée, conception héritée du XIXe siècle. Ainsi, pourquoi les hommes politiques peuvent-ils être actifs à un âge où d'autres prennent leur retraite ?

Réfléchir sur la notion de ressource

Engageons, nous tous, une réflexion essentielle sur la notion de ressource, et les risques qui y sont associés. Trop de risques individuels sont pris en charge par la communauté ; trop de risques collectifs sont supportés par les individus. Définissons une frontière entre risques individuels et collectifs, reconnaissons l'utilité sociale de millions d'individus qui, retraités, vont recouvrer un sens à leur vie et seront disposés différemment à l'égard de la dimension seulement financière de leur retraite. La vision comptable des retraites est d'une mauvaise espèce. Cela nous concerne particulièrement car les Français sont ceux qui passent le plus d'années en retraite : 24,5 contre 20,1 en Allemagne, ou 17,6 aux États-Unis, et une moyenne de 18,3 années dans la zone OCDE. Une fois le concept de retraite repensé, il faut s'intéresser à la psychologie de l'épargnant. C'est là où l'assurance vie est de bon conseil.

Le gouvernement entend faire de la capitalisation comme on fait de la répartition, et fiscaliser la rente à la sortie, comme les pensions de retraite sont fiscalisées. Or, elle doit être libre dans son montant, dans le temps et sans impôt. Le concept de rente viagère, c'est le Second Empire, peut-être même Louis-Philippe. Avec celle-ci, on n'a pas de visibilité : les compagnies d'assurance savent calculer des rentes futures, mais sont bien incapables de garantir en « t » quel sera le taux de rente en « t + 20 ».

L'épargne appartient aux épargnants

L'assurance vie consiste en des économies pour faire face aux aléas de la vie. Rien de plus normal que de récupérer son capital retraite. Or, dans les systèmes tunnel, on ne récupère rien. La loi PACTE a libéré le système. Il s'agit maintenant de le libérer pour que l'assurance vie soit une épargne pour tous. L'épargne est trop souvent une chance, le résidu de notre consommation. Il faut la généraliser, en faveur des plus modestes. Si la liberté est reconnue, l'épargnant n'a pas l'impression de se départir de son argent. Il ne paie pas une assurance, il augmente son capital. Les compagnies d'assurance, les Pouvoirs publics, doivent se familiariser davantage avec la psychologie de l'épargnant.

L'Afer y a contribué. Elle estime que l'épargne appartient aux épargnants. Dans un système de répartition, on cotise. Dans un système de capitalisation, on augmente son capital. Épargner, c'est s'épargner les aléas de la vie. À la différence de la consommation, l'épargne n'a pas de but prédéterminé. Elle a quelque chose d'instinctif, quasi naturel. On met de côté, sans nécessairement savoir pourquoi. Tellement d'épargnants ne profiteront jamais de leur épargne. Dans un système capitaliste, il faut du capital, plutôt que des rentes. La capitalisation a cette qualité fondamentale d'autoriser la liberté des versements et retraits. La vie est un risque. Il est souhaitable que des individus puissent toucher leur capital dans des cas exceptionnels.

Le gouvernement aborde les retraites du 21^e siècle avec une conception héritée du temps de Zola. D'où la montée des radicalités, des mouvements de foule, de contestations des périls, toutes les fois où l'exécutif, avec courage, s'attache à une réforme des retraites. Nous estimons, à l'Afer, que les épargnants savent mieux que l'État ce qui est bon pour eux. Il ne sert à rien de décider à leur place. La rente viagère, c'est une rente pour l'administration,

pas pour des Français qui aspirent à vivre leur retraite comme ils l'entendent. À des millions de citoyens, on tient un discours technocratique du genre : « Le modèle qui doit vous plaire pour vos vieux jours, ce n'est pas une retraite, mais une épargne viagère ; l'État va décider à votre place parce qu'il sait ce qui est bon pour vous, même si ce qu'il vous propose vous déplaît. » Les millions d'épargnants sont des citoyens libres et conscients.

Avec les rentes, on a, certes, une parfaite visibilité comptable, mais aucune garantie financière. Le capital, c'est le fruit du travail, des économies de toute une vie, qui ont déjà été taxées. Pourquoi veut-on imposer aux épargnants une rente viagère qui, en plus, est fiscalisée alors que l'assurance vie l'est bien moins ?

Le capital, plutôt que la rente

Donnons un exemple : un capital procure 12 000 euros de rente par an, avec une tranche d'impôt de 30 %, l'épargnant paie 3 600 euros d'impôts. S'il avait mis 12 000 euros en assurance vie, il ne paierait aucun impôt. La rente viagère actuelle, c'est le passé ; l'assurance vie en capital, c'est l'avenir. On peut aussi l'utiliser comme outil de nantissement et de garantie en récupérant le capital-retraite, alors que dans les sombres systèmes tunnel des retraites, on ne récupère rien.

Si tout devient libre, les versements, le capital, les retraits, les épargnants n'ont pas l'impression de cotiser, mais d'augmenter leur capital ; ils ne se départissent pas de ce qui leur appartient, ils le mettent de côté pour les aléas de la vie, et l'aléa final : la retraite et la transmission. Avec un système de retraites et de versements libres, on garde jusqu'à la fin de son existence la maîtrise de son épargne en quasi-franchise fiscale. L'exonération de droits

de succession s'est aussi révélée un stabilisateur parfait de l'épargne.

L'épargnant n'est pas un souscripteur de contrats avec l'espoir de toucher une rente incertaine, bloquée et fiscalisée. L'assurance vie a une vocation sociale car elle est le vecteur d'épargne le plus sain, le plus naturel et le plus libre de constitution des retraites. L'encours de l'Afer représente à lui seul près de la moitié de l'encours de tous les produits d'épargne retraite de type PERP, PERE, Perco, 83, 39. Voilà le fruit de la liberté d'un bon contrat. Et le triste résultat d'une conception archaïque des retraites de la part des gouvernements passés, avec des produits d'un autre âge.

Il est bien trop tard maintenant pour constituer progressivement une épargne afin de compléter honorablement la diminution des prestations des régimes obligatoires. Il faudrait sans doute l'équivalent de 500 milliards d'euros pour que l'assurance vie contribue efficacement au financement des retraites.

Fort heureusement, les Français ont constitué, à travers l'assurance vie, une « réserve » de quelque 1 900 milliards d'euros, dont un bon tiers a été épargné en vue de la retraite. Sous cet angle, le compte est bon.

Aucune solution aux retraites ne saurait reposer sur une nouvelle taxation de l'assurance vie, à commencer par son intégration à la dévolution successorale. Le petit gain fiscal sera d'un faible poids au regard des conséquences économiques en termes de consommation, de ressources, de croissance et de confiance. Le ministre des Finances a « bien tenu » depuis six ans. Souhaitons-lui six années de plus, ici ou ailleurs. Depuis 1980, la fiscalité de l'assurance vie a été modifiée plus de vingt fois. Il n'y avait alors pas de droits de succession, pas de taxation sur les plus-values et revenus, et une réduction d'impôt. Les réformes se sont succédé et ont sensiblement

limité ses avantages fiscaux. L'érosion continue des avantages de l'assurance vie est une atteinte à la démocratie financière. Nous disons aujourd'hui : « Stop, ne touchez plus à l'assurance vie ! » Elle n'est pas malade. Laissons-la tranquille.

Répartition vs capitalisation, une opposition stérile

L'assurance vie n'est pas une « niche ». Elle a drainé quelque 1 900 milliards d'euros, finançant le développement de l'entreprise et 20 millions d'emplois privés pour la France, grâce aux 700 milliards en titres d'entreprises, obligations et actions, y compris 28 milliards investis dans les PME, sans oublier les 450 milliards en obligations d'État, qui financent la dette publique : une véritable mission de « service public ».

L'allongement de la durée moyenne de la vie a tout bouleversé. Un trimestre de plus d'espérance de vie chaque année est un véritable défi. Sous cet angle, il n'y a rien d'anormal à ce que le rallongement de la durée de cotisation suive celui de la durée de vie. Édifiés à la Libération, les régimes de base par répartition, socles indispensables à notre société, ne reposent plus que sur des sables mouvants et créent une charge qui n'est plus supportable pour la collectivité active. D'autant que la répartition ne répartit plus grand chose. Il n'y a pas de solution viable sans allongement de l'âge de la retraite, qui doit tenir compte de la pénibilité du travail. L'espérance de vie d'un ouvrier, à 35 ans, est inférieure de 6 ans à celle d'un cadre. Enfin, il n'y aura pas de solution viable sans révision des cotisations. Ceux qui ont commencé à travailler jeunes doivent pouvoir partir plus tôt en retraite. La pénibilité doit tenir compte des contraintes matérielles d'exposition aux tâches dangereuses ou aux charges physiques d'horaires.

L'idéologie est mauvaise conseillère. Cessons d'opposer inutilement notre vieux système de répartition fondé sur la solidarité entre jeunes et vieux à un système par capitalisation qui n'introduit pas de discrimination nécessaire entre riches et pauvres. Courage et bon sens doivent être au rendez-vous. Et espérons que la réforme, maintenant qu'elle entre en vigueur, soit une opportunité pour aller plus loin dans ce qui est libre et juste.

La réforme des marchés publics de 2023 et la préférence nationale

DROIT PUBLIC / 360 ARTEMIS / ETUDES

Article paru initialement dans l'édition n° 27 de la lettre d'Artémis - 2eme trimestre 2023

Par un décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023[1], qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023 [2], le Maroc a opéré une nouvelle refonte du cadre réglementaire relatif aux marchés publics. Ce décret vise notamment à renforcer les mécanismes de la préférence nationale.

Ce texte s'inscrit dans l'histoire déjà longue de la réforme des marchés publics au Maroc qui, du dahir du 6 août 1958, au lendemain de l'indépendance, au décret du 20 mars 2013, en passant par le décret du 14 octobre 1976 et le décret du 5 février 2007, a contribué à améliorer le climat des affaires et à renforcer la confiance des opérateurs économiques internationaux [3]. La réforme de 2023 présente toutefois une spécificité en ce qu'elle intervient dans un contexte post-Covid-19, propice à une révision des politiques économiques, et fait pour la première fois un choix clair en faveur de la préférence nationale.

En avril 2021, la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement, qui a un rôle uniquement consultatif, mais dont les travaux exercent une influence sur les réformes en cours au Maroc, a publié un rapport préconisant de faire de la commande publique (15% du PIB marocain) un "*levier stratégique de développement productif*" [4]. Dans ce cadre, le renforcement de la préférence nationale est apparu à la Commission comme un moyen d'offrir des opportunités de diversification et de montée en gamme aux entreprises marocaines.

Si le nouveau décret opte pour un renforcement des mécanismes de préférence nationale, il ne le fait pas sans méthode et, ainsi que le préconise la Commission dans son rapport de 2021, ne perd pas de vue l'objectif de préserver "*les principes de concurrence et de*

recherche de qualité au meilleur coût". Le nouveau décret n'impose pas aux entreprises étrangères une interdiction systématique de soumissionner aux appels d'offres marocains.

C'est à l'aune de ces objectifs, en apparence contradictoires, que le Maroc s'est engagé sur la voie de la préférence nationale. Dans cette perspective, les contributions des acteurs publics et privés concernés par la réforme ont, semble-t-il, joué un rôle déterminant. Lancée en juin 2022, la consultation publique portant sur l'avant-projet de décret a suscité de nombreuses observations.

L'idée d'accorder un avantage aux entreprises marocaines en ayant recours au droit des marchés publics n'est pas tout à fait une nouveauté. Elle était déjà présente dans les textes antérieurs et a été remise au premier plan dans la dernière période, notamment durant la crise sanitaire (§1.).

Le nouveau décret relatif aux marchés publics intervient à trois niveaux afin de favoriser les entreprises marocaines :

- Il institue un "*appel d'offres national*", auquel seuls les "*concurrents installés au Maroc*" sont admis à participer, qui ne concerne que les marchés publics à faible montant (2) ;
- Il transforme le système de "pénalisation" financière des offres des entreprises étrangères, jusqu'ici applicable uniquement aux marchés de travaux et d'études, qui est étendu à l'ensemble des marchés (3) ;
- Enfin, il comprend des mesures en faveur de l'économie locale, visant à

privilégier les petites et moyennes entreprises marocaines (4) :

- Soit en leur réservant un pourcentage du montant des marchés que les maîtres d'ouvrage comptent lancer au cours de l'année budgétaire ;
- Soit en introduisant dans les appels d'offres des critères d'attribution bénéficiant à ce type d'opérateur économique.

Une analyse approfondie de ces dispositions paraît donc nécessaire afin que les acteurs de la commande publique, publics et privés, marocains ou étrangers, aient une vision claire du nouvel environnement réglementaire, marqué par un renforcement de la préférence nationale.

1. L'idée de consacrer le principe de la préférence nationale dans les marchés publics marocains n'est pas nouvelle

Dans le décret du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics^[5], abrogé par le nouveau décret^[6], un article 155 - intitulé "*Préférence en faveur de l'entreprise nationale*" - prévoit que le maître d'ouvrage peut, sans y être contraint, accorder un avantage aux entreprises marocaines dans le cadre des appels d'offres pour l'attribution de marchés de travaux et d'études: "*Aux seules fins de comparaison des offres relatives aux marchés de travaux et d'études y afférentes, et après que la commission d'appel d'offres ou le jury de concours ait arrêté la liste des concurrents admissibles et éliminé les concurrents dont les offres ne sont pas conformes aux spécifications exigées et lorsque des entreprises étrangères soumissionnent à ces marchés, une préférence peut être accordée aux offres présentées par des entreprises nationales*".

Dans ce texte, le privilège accordé aux entreprises marocaines prend la forme d'une "pénalisation" financière des offres présentées par les entreprises étrangères. L'article 155 disposait en effet que : "*Dans ces conditions, les montants des offres présentées par les entreprises étrangères sont majorés*

d'un pourcentage ne dépassant pas quinze pour cent (15%)".

Une nouvelle étape a ensuite été franchie avec le décret n° 2-19-69 du 24 mai 2019^[7], modifiant et complétant le décret du 20 mars 2013 précité, qui a rendu la préférence nationale obligatoire. En effet, l'article 155 tel qu'il est modifié par ce décret prévoit qu'une préférence "*est accordée*" (et non plus "*peut être accordée*") aux offres présentées par les "*entreprises nationales*", mais aussi par les coopératives, les unions de coopératives et l'auto-entrepreneur.

Dans le contexte de la crise du Covid-19, le chef du gouvernement marocain a adressé le 10 septembre 2020 aux ministres et ministres délégués une circulaire^[8] visant à renforcer la préférence nationale dans les marchés publics, autour de trois axes :

- Introduire la mention explicite de l'application des normes marocaines ou d'autres normes applicables au Maroc en vertu des accords internationaux, dans les clauses, spécifications et cahiers des charges ;
- Limiter le recours aux produits et matériaux importés ;
- Appliquer les dispositions en vigueur en matière de préférence nationale (article 155 du décret précité).

Le nouveau décret représente donc moins une rupture qu'un approfondissement des mesures qui ont été prises depuis dix ans pour favoriser les entreprises marocaines.

2. Le nouveau décret institue l'appel d'offres national réservé aux concurrents installés au Maroc

Selon l'article 19 du nouveau décret, l'appel d'offres peut être "*national*" ou "*international*". L'appel d'offres est dit "*national*" lorsque seuls les "*concurrents installés au Maroc*" sont admis à y participer. Le recours à cet appel d'offres national ne concerne toutefois pas tous les marchés.

Sauf motif dûment justifié par un certificat administratif établi par le maître d'ouvrage sous sa responsabilité, il est obligatoire de recourir à l'appel d'offres national :

- Lorsque le montant estimé du marché est inférieur ou égal à 10000000 de dirhams hors taxes pour les marchés de travaux ;
- Lorsque le montant estimé du marché est inférieur ou égal à 1000000 de dirhams hors taxes pour les marchés de fournitures et de services.

Les seuils sont donc relativement bas, ce qui limite les effets de cette mesure pour les entreprises étrangères qui visent généralement les marchés les plus importants. Néanmoins, le texte prévoit que les seuils peuvent être modifiés par arrêté du ministre chargé des finances. Les entreprises étrangères ne sont donc pas à l'abri d'un rehaussement des seuils qui les écarterait de la plupart des appels d'offres marocains. Il n'est pas absurde d'imaginer qu'une telle décision ministérielle puisse être prise dans un contexte économique dégradé comparable à celui que le Maroc a pu connaître pendant la crise sanitaire.

L'appel d'offres est dit "*international*" lorsque les concurrents installés ou non installés au Maroc sont admis à y participer. Il porte sur les marchés dont le montant estimé est supérieur aux seuils visés ci-dessus.

3. Le système de pénalisation financière des offres des entreprises étrangères sort transformé de la réforme

Le nouveau décret reprend, en son article 147, intitulé "*Préférence nationale*", le système de pénalisation financière des offres des entreprises étrangères prévu par l'ancien décret de 2013. Alors que l'avant-projet de décret relatif aux marchés publics, diffusé en juin 2022 par le Gouvernement, conservait les grandes lignes du système antérieur, la version finale du décret apporte au mécanisme de préférence nationale des modifications significatives.

En premier lieu, le nouveau texte élargit son champ d'application à l'ensemble des marchés publics, tout en maintenant le caractère obligatoire de la préférence nationale: "*Lorsque des concurrents non installés au Maroc soumissionnent aux marchés de travaux, de fournitures ou de services, une préférence est accordée, lors de l'évaluation des offres financières, aux offres présentées par les concurrents installés au Maroc, sous réserve du respect des engagements pris dans le cadre d'accords internationaux dûment ratifiés par le Royaume du Maroc*". Le dispositif ne concerne plus seulement les marchés de travaux et d'études y afférentes, mais inclut désormais les marchés de fournitures et de services.

Il est intéressant de signaler que le nouvel article sur la préférence nationale abandonne les catégories juridiques d'"*entreprises nationales*" et d'"*entreprises étrangères*", qui figuraient dans l'ancien décret de 2013, au profit des notions de "*concurrents installés*" et de "*concurrents non installés*" au Maroc. Ce changement de terminologie résulte manifestement de réflexions récentes car l'avant-projet de décret relatif aux marchés publics conservait, dans son article 146, la distinction entre les entreprises "*nationales*" et "*étrangères*". Les contours de la catégorie des "*entreprises nationales*" étaient en réalité assez flous et le recours à la notion d'installation permet à notre sens de clarifier quelque peu le champ d'application du dispositif. Il semble en effet qu'il suffira de vérifier si les entreprises concurrentes sont ou non immatriculées au registre du commerce marocain pour déterminer à quelle catégorie elles se rattachent.

Si la préférence nationale a un caractère obligatoire, elle doit être mise en œuvre, selon le nouveau décret, dans le respect des engagements pris dans le cadre des accords internationaux dûment ratifiés par le Maroc. Cette précision n'ajoute rien au droit existant, puisque la primauté des traités internationaux sur le droit interne marocain est consacrée par le Préambule de la Constitution du 1^{er} juillet 2011. Elle a néanmoins le mérite de signaler une possible contradiction entre le système de

préférence nationale et les multiples accords de libre-échange conclus par le Maroc.

En second lieu, le système de préférence nationale évolue afin de prendre en compte la nouvelle méthodologie d'évaluation des offres financières mise en place par la réforme.

Pour comprendre le nouveau fonctionnement de la préférence nationale, il convient de garder à l'esprit que le décret, dans son article 44, institue un mécanisme dit du "*prix de référence*"^[9].

L'offre la mieux-disante est celle qui est la plus proche du prix de référence par défaut. En cas d'absence d'offres inférieures au prix de référence, l'offre la mieux-disante est celle qui est la plus proche par excès de ce prix.

L'article 147 du nouveau décret prévoit ainsi que : "*le montant de l'offre financière présenté par le concurrent non installé au Maroc est :*

- Minoré d'un pourcentage fixé à quinze pour cent (15%), lorsque le montant de cette offre est le plus proche par défaut du prix de référence et qu'il existe des offres présentées par des concurrents installés au Maroc inférieures à ce prix de référence ;
- Majoré d'un pourcentage fixé à quinze pour cent (15%), lorsque le montant de cette offre est le plus proche par excès du prix de référence, en cas d'absence d'offre inférieure à ce prix de référence ;
- Majoré d'un pourcentage fixé à quinze pour cent (15%), lorsque le montant de cette offre est le plus proche par défaut du prix de référence, dans le cas où les offres présentées par les concurrents installés au Maroc sont supérieures à ce prix de référence."
- Les marchés de services portant sur les études font l'objet d'un paragraphe particulier, dans la mesure où ils sont soumis à un régime spécifique (article 144) : "En ce qui concerne les marchés de services portant sur les études, le montant de l'offre financière présentée par le

concurrent non installé au Maroc est majoré d'un pourcentage fixé à quinze pour cent (15%)".

- Enfin, le décret innove en ce qu'il soustrait, à la différence des textes antérieurs et même de l'avant-projet de décret, le groupement aux contraintes du système de la préférence nationale institué par l'article 147. En effet, les dispositions de l'article 147 ne s'appliquent pas au groupement, lorsqu'un ou plusieurs de ses membres sont installés au Maroc, à condition que la part qu'il ou qu'ils détienne(nt) dans le groupement soit égale ou supérieure à 30%.

4. La réforme vise à favoriser l'économie locale en privilégiant les petites et moyennes entreprises marocaines

Un pourcentage du montant annuel des marchés publics réservé aux petites et moyennes entreprises marocaines

- L'article 148 du décret prévoit que le maître d'ouvrage est tenu de réserver un pourcentage de 30% du montant prévisionnel des marchés qu'il compte lancer, au titre de chaque année budgétaire, aux très petites, petites et moyennes entreprises installées au Maroc, aux coopératives, aux unions de coopératives et aux autoentrepreneurs.
- Il est indiqué qu'un arrêté du ministre chargé des finances fixera les conditions et les modalités d'application de cette mesure.
- En outre, selon le même article, le maître d'ouvrage devra publier, au début de chaque année budgétaire, sur le portail des marchés publics, une liste comportant le nombre de marchés publics attribués, au titre de l'année budgétaire précédente, aux très petites, petites et moyennes entreprises installées au Maroc, aux coopératives, aux unions de coopératives et aux autoentrepreneurs ainsi que leur montant global.

L'insertion dans les appels d'offres de critères d'attribution en faveur de l'économie locale

L'article 21 du nouveau décret, portant sur le règlement de consultation, indique que lorsque la présentation de l'offre technique prévue par l'article 31 est exigée, les critères d'admissibilité peuvent être :

- Pour les marchés de travaux :
 - le nombre et l'expérience des artisans et *maalmens* (maîtres artisans) auxquels le concurrent s'engage à recourir au titre des prestations de sauvegarde des médinas et de restauration des ouvrages traditionnels, historiques et anciens ;
 - le degré d'utilisation des produits d'origine marocaine ;
 - l'implantation du concurrent dans la région concernée par le projet, le cas échéant.
- Pour les marchés de fournitures :
 - le degré d'utilisation des produits d'origine marocaine, le cas échéant ;
 - l'implantation du concurrent dans la région concernée par le projet, le cas échéant.

S'agissant des marchés de services, les critères d'admissibilité doivent prendre en compte l'implantation du concurrent dans la région concernée par le projet, le cas échéant. Lorsque la présentation d'une offre technique est exigée, les critères d'admissibilité peuvent prendre en compte le taux de recours aux experts marocains, par les concurrents non installés au Maroc pour les marchés portant sur les études y compris les marchés portant sur les prestations relatives à la conception, au développement et à la mise en œuvre des systèmes d'information.

La promotion de l'économie locale passe également par les règles sur la détermination des besoins de l'acheteur public. L'article 5 prévoit que la définition des besoins doit être faite sur la base de produits d'origine marocaine ou par référence à des normes marocaines homologuées. A défaut, la définition des besoins est faite sur la base de

produits d'origine étrangère répondant aux normes applicables au Maroc ou, en l'absence de ces normes, à des normes internationales. Dans les deux cas, le maître d'ouvrage doit établir un certificat administratif justifiant le recours aux produits d'origine étrangère.

Pour la réalisation de prestations à composante artisanale, la définition des besoins par le maître d'ouvrage se fait sur la base de produits de l'artisanat marocain.

Enfin, l'article 151 relatif à la sous-traitance prévoit que : "*Lorsque le titulaire envisage de recourir à la sous-traitance, il est tenu de faire appel à des prestataires installés au Maroc, notamment les très petites, petites et moyennes entreprises y compris les jeunes entreprises innovantes, les coopératives, les unions de coopératives et les auto-entrepreneurs*". Cette mesure, extraordinairement contraignante pour les titulaires de marchés publics, était déjà prévue dans l'ancien décret de 2013 mais résultait d'un choix du maître d'ouvrage [10]. Reste à déterminer si ces dispositions doivent être interprétées comme prévoyant exclusivement le recours à des sous-traitants marocains.



Sans pour autant interdire aux entreprises étrangères de soumissionner, la réforme des marchés publics de 2023 apparaît relativement impactante sur le plan de l'ouverture du Maroc aux offres présentées par les candidats non installés au Maroc. En toute hypothèse, la préférence nationale s'installe de manière durable dans la réglementation marocaine des marchés publics. Il conviendra dès lors de surveiller l'évolution de cette réglementation qui, ainsi que cela a pu être observé durant la crise sanitaire, n'est pas à l'abri de modifications ponctuelles en raison de la conjoncture économique. D'autres réformes importantes semblent d'ores et déjà envisagées par le Gouvernement, par exemple en ce qui concerne la révision des cahiers des clauses administratives générales, et devraient voir le jour prochainement.

[1] Bulletin Officiel n° 7176 du 9 mars 2023 ;
Bulletin Officiel n° 7184 du 6 avril 2023
(traduction officielle).

[2] Article 169 du décret.

[3] Cf. Michel Rousset et Jean Garagnon, *Droit administratif marocain*, Thèmes actuels. 99, REMALD, 2017, p. 462 et s.

[4] CSMD, Rapport général, "*Le Nouveau Modèle de Développement*", p. 92.

[5] Bulletin Officiel n° 6140 du 4 avril 2013
(traduction officielle).

[6] Article 169 du nouveau décret.

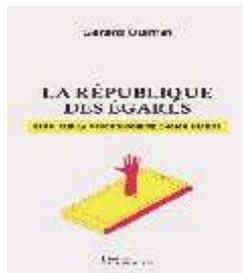
[7] Bulletin Officiel n° 6836 du 6 décembre
2019 (traduction officielle).

[8] Circulaire n°15-20 cab du 10 septembre
2020 relative à l'opérationnalisation de la
préférence nationale et visant à encourager le
recours aux produits marocains dans le cadre
des marchés publics.

[9] Le prix de référence des offres est égal à "*la moyenne arithmétique résultant de l'estimation du coût des prestations par le maître d'ouvrage et de la moyenne des offres financières des concurrents retenus*".

[10] Article 158 de l'ancien décret.

Au royaume des égarés



Par Emmanuelle Gril

Gestion - Automne 2023

Professeur titulaire au Département de management de HEC Montréal, Gérard Ouimet a signé récemment un essai décapant sur les dérives de notre époque et, plus largement, sur celles de la pensée. Son ouvrage s'intitule « La république des égarés ».

Entretien avec l'auteur dont les réflexions ne manquent pas de mordant

« Il n'existe que deux choses infinies : l'univers et la bêtise humaine... mais pour l'univers, je n'ai pas de certitude absolue. » La citation d'Albert Einstein qui sert d'épigraphe à *La république des égarés* donne le ton de cet essai.

Témoin lucide de son temps, Gérard Ouimet fait une remarquable démonstration de ce qui a mené l'homme hypermoderne à errer au milieu des limbes, à la fois branché et déconnecté de son propre monde. Omniprésence des réseaux sociaux, consumérisme, cyberdépendance, syndrome FOMO (*fear of missing out*), recherche compulsive d'expériences immersives plus stimulantes les unes que les autres... tout y passe. Gérard Ouimet déconstruit une à une les absurdités de notre époque, sans complaisance aucune.

Âmes sensibles s'abstenir, car, bien que l'auteur ne manque pas d'humour, il sait se montrer cinglant. Toutefois, force est de constater que notre société a peut-être besoin d'un puissant électrochoc pour se réveiller et sortir enfin du brouillard numérique.

Qu'est-ce qui vous a incité à rédiger ce livre ?

Gérard Ouimet : J'enseigne depuis 40 ans à l'université et, il y a une quinzaine d'années, j'ai commencé à remarquer que les étudiants éprouvaient davantage de difficulté à saisir les concepts et que je devais leur fournir plus d'explications, et ce, tant au premier qu'au deuxième cycle.

Au début, j'ai cru que le problème venait de moi et que j'avais perdu en finesse pédagogique. Mais, au fil du temps, j'ai réalisé qu'en fait les étudiants avaient peine à comprendre des choses qu'ils saisissaient facilement auparavant. Il y a une réelle dégradation de l'entendement des choses simples et de la construction de raisonnements déductifs.

J'ai également observé chez eux d'importants problèmes d'attention : la dissipation et la distraction sont engendrées par leur incessant textage ou furetage sur Internet.

Tout cela m'a poussé à entreprendre une réflexion. Je me suis demandé si j'étais tout bonnement victime de mes propres préjugés, si j'étais devenu un vieux professeur radoteur et incompetent. Ou si, au contraire, nous étions en présence d'un véritable égarement de la

pensée, une sorte de naufrage des fonctions cognitives. Cet essai tente de fournir quelques pistes d'explications – toutes personnelles, certes – aux questionnements qui m'habitent à ce sujet.

Vous avez choisi l'approche chronologique pour appuyer votre démonstration. Quelles sont les grandes périodes qui jalonnent cette ligne du temps ?

J'ai en effet adopté une perspective longitudinale, qui part de la modernité jusqu'à l'hypermodernité. La modernité s'est caractérisée par le développement des connaissances scientifiques. C'est le siècle des Lumières, la rupture avec la tradition religieuse. Au «je crois», on a substitué le «je pense».

Outre la science et la primauté de la raison sur l'observance aveugle de la tradition, les autres composantes de la modernité sont la démocratie, qui s'est substituée à la monarchie, la promotion des droits de la personne et les lois du marché, de l'offre et de la demande.

Puis vient l'effritement du monde moderne, en grande partie provoqué par l'accroissement de la diversité des biens de consommation et de leur accessibilité au grand public. Ainsi, l'émergence de la société de consommation de masse observée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale a sérieusement miné la disposition des populations à se soumettre volontairement à l'observance des impératifs contraignants de la discipline, intrinsèquement liés à la modernité.

L'expérience exaltante de l'affranchissement de soi sans l'aide de la salvatrice –mais combien astreignante– discipline de la modernité constitue la postmodernité. C'est le début d'une période d'affirmation impétueuse, une parenthèse hédoniste entre le début des années 1960 et celui des années 1980. Au cours de cet intermède d'effervescence jouissive, l'homme postmoderne a voulu vivre dans le présent l'émancipation promise par la modernité.

C'est aussi une brève période de vives contestations de l'autorité et d'exploration du

potentiel à la fois libérateur et euphorisant de l'univers des sensations. La postmodernité se veut le catalyseur d'une recherche encore plus intense des plaisirs corporels.

Quand débute l'hypermodernité et comment se caractérise-t-elle ?

Du début des années 1980 jusqu'à aujourd'hui, on entre dès lors dans l'ère de l'hypermodernité. C'est une période de recherche irrépressible de plaisirs surpassant en intensité les précédents et dont l'expérience grisante est systématiquement étalée au grand jour. Contrairement à son prédécesseur postmoderne désabusé du monde qui l'accueillait, l'hypermoderne n'a de souci que d'en abuser. Voulant répondre avant tout à ses besoins pulsionnels, il préfère de loin exploiter de façon débridée les moyens déjà mis à sa disposition, qui lui assurent une jouissance instantanée et sans cesse majorée, plutôt que de les contester.

Il évolue aussi dans une perspective existentielle dépourvue de balises normatives spatio-temporelles déterminant ce qui est socialement acceptable de faire ici et maintenant. Il ne peut que très difficilement se soustraire aux demandes d'assouvissement intempestives de ses pulsions. Ignorant ce qui convient, il vadrouille ici et là au rythme de ses impératifs pulsionnels.

La figure mythologique qui symbolise le plus adéquatement l'homme hypermoderne est Œdipe. Le roi de Thèbes, découvrant qu'il est l'auteur de parricide et d'inceste, se crève les yeux pour ne plus voir ses crimes. Chassé de son royaume par ses fils, il erre sur les routes et disparaît mystérieusement dans la forêt.

Si l'homme moderne est un frustré, si l'homme postmoderne est un contestataire, l'homme hypermoderne est un égaré... L'Homo limbus, tel un naufragé dont le radeau dérive au gré des vents et des courants marins, est incontestablement un être en perdition. Il avance à tâtons, sans référents identitaires.

Quels sont les dangers qui guettent l'homme hypermoderne ?

Nous vivons dans un monde d'algorithmes et d'applications. Sans son téléphone intelligent, l'homme hypermoderne est perdu, déboussolé. Les applications ont remplacé l'utilisation de l'intelligence. C'est d'ailleurs un facteur de difficulté pour les étudiants. Ainsi, ils évoluent dans un environnement où l'on accède rapidement à l'information, en un seul clic. L'être humain privilégiant le moindre effort, on assiste alors à l'avènement du docteur Google, du professeur Google, etc. Cet état d'endormissement de la pensée finit par créer une cyberdépendance. S'il n'a pas d'applications à sa disposition, l'être humain hypermoderne ne peut plus progresser.

Mais on observe plusieurs autres dérives, comme le besoin constant de stimulations sensorielles procurant du plaisir, et ce, le plus rapidement possible, dans toutes les sphères de l'existence. C'est pourquoi, aujourd'hui, l'enseignement universitaire doit être une expérience immersive agréable.

Les autres doivent aussi savoir à quel point on mène une vie excitante et on se doit de la diffuser le plus largement possible afin d'obtenir la reconnaissance d'autrui, au moyen du cumul des *likes*, notamment.

La société hypermoderne, c'est aussi la juxtaposition des individus, chacun vivant dans sa propre bulle spatio-temporelle.

Cette cohabitation d'univers parallèles participe à la raréfaction de véritables contacts humains, non virtuels. Or, comment parvenir à forger une représentation de soi dans un monde exsangue, dénué de matériel identitaire ?

Somme toute, l'individu hypermoderne vit dans un maelstrom de confusion, le plaisir s'étant substitué au bonheur. Évoluant sans repères et sans limites, il est à juste titre un égaré soumis au diktat de son obsession de la jouissance exponentielle et, conséquemment, de son aversion à tout ce qui lui fait obstacle. Captif d'une course folle à la gratification instantanée, il ne parvient pas à saisir à quel point elle s'effectue au détriment de son bien-être durable.

Qu'y aura-t-il après l'hypermodernité?

L'égaré pourrait faire place à l'abêtissement. L'Homo limbus se

transformera en Homo brutus, un être intellectuellement lourd, parce que crédule, inculte et profondément inconscient de son incompétence.

Convaincu d'avoir la science infuse, il ne se fiera qu'à son intuition, évidemment erronée, pour se prononcer sur tous les sujets lui venant à l'esprit. Grâce à la primauté communicationnelle des médias sociaux, il pourra livrer son opinion et dispenser de prétendument précieux conseils sur tout et n'importe quoi. Ainsi assistons-nous au pullulement d'experts en tout genre : coach de vie, mentor, stratège, influenceur, etc. Il y a aussi fort à parier que la post-hypermodernité sera le théâtre du triomphe des fausses nouvelles.

À cela s'ajoutent les irrémédiables effets délétères du consumérisme sur le renouvellement et la redistribution mondiale des ressources naturelles de la planète.

Y a-t-il néanmoins de l'espoir ou sommes-nous condamnés à devenir des Homo brutus ?

Il n'est jamais trop tard ! Mais le catalyseur d'un retour en arrière devra être une crise, et sera probablement la crise climatique. Nous n'aurons pas le choix, car l'humanité ne pourra plus avancer. Il faudra nécessairement amender nos comportements.

Mais que le lecteur ne se méprenne pas : je ne suis pas opposé à la technologie, à l'intelligence artificielle, etc. Je dis simplement qu'il faut être vigilant et faire preuve de circonspection.

Rappelons-nous que, dans les années 1960, les physiciens pensaient que le nucléaire constituait la panacée, et il a fallu un drame comme Tchernobyl pour réaliser qu'on avait créé un monstre. Les utopies se révèlent souvent des dystopies; il faut donc faire preuve de prudence.

Plastique du capitalisme

Par Fabien Eloire

laviedesidees.fr- 25 juillet 2022.

À propos de : Denis Colombi, Pourquoi sommes-nous capitalistes (malgré nous) ? Dans la fabrique de l'homo œconomicus, Payot, 2022.

Deux cents ans après sa naissance en Occident au XIXe siècle, le capitalisme est devenu une culture au sens large, un mode de vie et une idéologie. Il traverse toutes les sphères de la société, le monde du travail et de la politique. Il s'insinue aussi dès l'enfance, dans l'éducation et la famille.

Depuis la naissance du capitalisme au cours du XIXe siècle, on ne compte plus les ouvrages qui, du Capital de Karl Marx au Capital au XXIe siècle de Thomas Piketty, l'ont pris pour objet d'études, de réflexions et de débats. Paru en janvier 2022, le livre de Denis Colombi s'inscrit donc dans une longue lignée de travaux et n'hésite pas s'emparer d'une thématique sur laquelle beaucoup, sinon tout, semble avoir été dit. L'auteur n'y présente pas une recherche originale avec des données empiriques nouvelles, comme le font nombre de sociologues. Pour traiter son sujet, il choisit le format de l'essai. Dès le titre, il pose une question quelque peu provocatrice qui vise surtout à interpeller et concerner son lecteur : « pourquoi sommes-nous capitalistes ? », question qu'il s'empresse ensuite de nuancer par un « (malgré nous) ». Pour répondre à sa problématique, il définit le capitalisme comme une forme d'organisation particulière de la sphère économique (p. 15). Cependant, il souligne que celui-ci ne devrait pas être limité aux

marchés, aux entreprises, à la propriété privée des moyens de production, car il réside aussi dans un comportement particulier qui consiste à poursuivre le profit pour lui-même qui ne se limite pas aux riches, aux patrons ou aux financiers. Par ailleurs, il s'appuie sur sa connaissance fine de la littérature sociologique qui, depuis des décennies, s'est attachée à décrire notre société occidentale sous toutes les coutures.

Jouer au Monopoly, le capitalisme au quotidien

Le problème abordé n'est pas mince, il s'agit ni plus ni moins que d'entrer « dans la fabrique de l'homo œconomicus ». Quinze ans après l'essai de Christian Laval intitulé L'homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme (NRF Essais, Gallimard, 2007), l'originalité du livre de Denis Colombi est de s'appuyer non pas comme son prédécesseur sur une relecture des grands penseurs du libéralisme, de Mandeville à Adam Smith en passant par Jeremy Bentham, mais sur les travaux des sociologues contemporains sur l'école, le travail ou les inégalités. Il s'appuie aussi sur les nombreux acquis de la sociologie économique, qui s'est largement renouvelée depuis les années 1980, à travers des réflexions sur le marché, les prix, l'État ou les entreprises. L'essai, dans le fond comme

sur la forme, s'adresse cependant au plus grand public. Émile Durkheim, Max Weber, Karl Polanyi ou Pierre Bourdieu y côtoient ainsi, toujours avec à-propos, les séries Star trek et Black Mirror, le film Le loup de Wall Street, ou encore le jeu de société Monopoly (p. 17) qui sert de fil rouge à l'ouvrage.

Compte-tenu du sujet abordé, l'utilisation de références nombreuses à la culture populaire occidentale n'a rien d'incongru, au contraire. Pourquoi sommes-nous capitalistes ? Parce que nous baignons dedans au quotidien, à la fois à travers nos activités professionnelles, mais aussi de loisirs. Dire que le capitalisme est un régime économique spécifique serait effectivement réducteur. Après plus de deux cents ans d'existence, il est aussi devenu une culture au sens large, dans toutes ses composantes, un mode de vie, une idéologie (p. 86). Il traverse toutes les sphères de la société, le monde du travail, de la politique, mais aussi ceux de l'enfance, de l'éducation ou de la famille. Le capitalisme est devenu un fait social total selon l'expression de Marcel Mauss, et Denis Colombi s'attache à le démontrer pas à pas, et surtout « par le bas ». Alors que de nombreux travaux de sciences sociales s'emploient à décrire et analyser le système capitaliste et ses effets à l'échelle macro, l'auteur choisit de prendre le sujet par l'autre bout et de partir de nos comportements individuels pour expliquer en quoi ils sont imprégnés par le capitalisme, et ce « malgré nous ».

La socialisation économique, façonnement de l'homo œconomicus

L'essai est divisé en cinq chapitres. **Le premier décrit** ce en quoi consiste le comportement capitaliste, rationaliser, maximiser, rechercher le profit. Il montre

l'artificialité de ce comportement alors qu'on le présente couramment comme étant naturel à l'homme. L'homo œconomicus est une fable, un être irréaliste, voire immoral et répugnant, mais qui aujourd'hui s'autoriserait à nier qu'une part de son comportement est présente en chacun de nous ?

Le deuxième chapitre est consacré au travail, et plus précisément à la façon dont nous le considérons. Denis Colombi demande « pourquoi nous levons-nous le matin ? » et montre comment la force de l'idéologie nous enrôle et nous incite, à toutes les strates de la division du travail, à le placer en tant que valeur morale essentielle et en tant que principe de justice à même de justifier les inégalités économiques.

Le troisième chapitre entre plus profondément encore dans le cœur du fonctionnement du capitalisme. Ce sont les processus de socialisation qui expliquent le « malgré nous ». En effet, les comportements capitalistes ne sont pas naturels, ils s'apprennent, ce qui fait dire à l'auteur que « si nous agissons en accord avec le capitalisme c'est parce que nous y avons été formés » (p.150). Cette socialisation économique produit des dispositions au calcul et invite à prendre très tôt conscience de l'argent et des inégalités économiques, et à regarder le monde comme entièrement calculable.

Le quatrième chapitre est consacré à la façon dont nous sommes plongés dans le capitalisme, à travers la fréquentation de son institution centrale, le marché, qui discipline nos comportements. Car « on n'échappe pas au marché » (p. 221) dont l'État établit les règles du jeu. De fait, il s'agit d'un des grands résultats de la sociologie

économique que d'avoir aboli la séparation entre le public et le privé, entre l'État et le marché, notamment dans la période des années 1980 où le néolibéralisme est devenu l'idéologie des classes supérieures et de la technocratie. Le marché apparaît donc pour ce qu'il est : une organisation économique historiquement située et propice au développement du capitalisme. Ce que produit la doctrine néolibérale, c'est l'extension des marchés. Mais les travaux d'histoire montrent aussi qu'il n'existe pas un mais des capitalismes, le plus récent étant caractérisé par la financiarisation de l'économie, à travers le pouvoir des actionnaires sur les entreprises, mais aussi par celle de la société, à travers la financiarisation de la vie quotidienne par la généralisation de l'accès à la banque, au crédit ou aux marchés financiers.

Vers une mutation du capitalisme, « réalité plastique » ?

Le cinquième chapitre ne peut que tirer un constat fataliste : face aux mécanismes qui produisent nos comportements économiques, « nous sommes condamnés à être capitalistes » (p. 286). Cependant, Denis Colombi s'efforce tout de même de réfléchir à « l'étape d'après ». Plusieurs scénarii peuvent alors être pensés, plusieurs « épreuves » comme dirait la sociologie pragmatique, peuvent affecter le capitalisme. Premièrement, le scénario du statu quo et de la continuation du système tel qu'il est. Cette trajectoire apparaît assez improbable du fait de la crise écologique et de la finitude de notre planète, qui entre en contradiction avec la recherche infinie du profit. Le deuxième scénario est celui du dépassement du capitalisme et de sa disparition. Mais deux obstacles viennent rendre, là aussi, incertain ce chemin : d'une part, l'histoire a montré que

les révolutions sont des processus de longue haleine et que l'on ne désocialise-resocialise pas les individus en un jour ; d'autre part, il manque (encore) une « utopie réaliste » qui soit suffisamment puissante et partagée pour proposer un système de remplacement (même si le salaire à vie peut être vu comme une tentative). Enfin, le troisième scénario, sans doute le plus probable, est celui d'une nouvelle mutation du capitalisme, comme cela a été plusieurs fois le cas dans son histoire.

Le capitalisme est une « réalité plastique » (p. 295), et donc nos comportements économiques le sont aussi. Cependant, attendre des individus qu'ils changent de comportement et qu'ils arrêtent de se comporter comme des capitalistes est une voie sans issues. Comme le montre tout le raisonnement « par le bas » de Denis Colombi, les individus sont agis plus qu'ils n'agissent. Ils peuvent évidemment, prendre conscience de ce qu'ils font et se transformer (ce à quoi participe cet essai). Mais, tant que les institutions sociales et économiques continueront à travers l'État notamment, à s'organiser sous forme de marché impliquant que les individus fassent des choix dans leur propre intérêt, l'homo œconomicus continuera à avoir de beaux jours devant lui. Alors « que faire du capitalisme » (p. 303) et quelle place donner aux marchés ?

Cantonner le capitalisme, (re)faire société

Le capitalisme financiarisé actuel et les comportements économiques qu'il promeut (de spéculation, de recherche du profit pour le profit) peuvent être considérés, sociologiquement parlant, en termes de « déviance » (p. 311). De fait, ils perturbent le quotidien de millions d'individus et l'écosystème planétaire. N'est-il pas alors

possible, si on décide de les laisser faire, de faire en sorte qu'ils perturbent le moins possible la vie d'autrui ? La question est alors de se demander quelle place conférer aux comportements capitalistes. Car l'auteur n'a de cesse de nuancer son propos. Si nos comportements sont capitalistes, ils ne le sont jamais entièrement, mais seulement à un certain degré. Les individus sont ainsi soumis à une socialisation plurielle qui les amène à intégrer d'autres valeurs que celles du calcul et de la maximisation, que l'on pense aux logiques du don-contre don, de l'entraide, de l'amitié ou de solidarités plus générales, qui ne sont pas moins importantes pour (re)faire société.

Finalement, l'essai de Denis Colombi fait bien le tour de son sujet. Face au processus de transformation du capitalisme en cours, il parvient à nous ouvrir les yeux sur nos comportements au quotidien, tout en nous faisant réfléchir à ce qui vient. Le texte est d'un abord facile et d'une écriture

pédagogique. Il n'est jamais théorique, et se borne à définir en quelques lignes claires les concepts qu'il utilise. Surtout, il privilégie la démonstration par l'exemple. Pour le spécialiste de la littérature en sociologie économique, cette lecture n'apporte pas de plus-value spéciale. L'auteur n'apporte pas de nouveaux résultats de recherche. En revanche, pour le lecteur qui souhaite s'initier à ce courant de pensée qu'est la sociologie économique, et à ses auteurs séminaux, tels que Mark Granovetter, Neil Fligstein, Jens Beckert, Lucien Karpik ou Michel Callon, le livre propose une véritable synthèse à la fois détaillée et vivante de travaux qui posent un regard original sur l'économie. Et il produit aussi une intéressante mise en perspective de toute cette littérature pour en montrer l'intérêt et la portée pour comprendre l'économie contemporaine et sa puissance, mais aussi nos comportements économiques capitalistes dans tous leurs excès et absurdités (malgré nous).