

# GESTION & G FINANCES PUBLIQUES FFP

La Revue

Mensuel fondé en 1921

## COMPTABILITÉ

---

Le concept de profit en comptabilité

## GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

---

Bilan et perspectives des PFI britanniques  
(version PPP)





SYNDICAT DE LA PRESSE  
ÉCONOMIQUE, JURIDIQUE  
ET POLITIQUE

**ADMINISTRATION**

**Directeur de la publication :**

Jacqueline ESCARD

**Rédacteur en chef :**

Gérard LE GRAND

**Rédacteurs en chef adjoints :**

Stéphanie FLIZOT, Jacques PÉRENNÈS,

Jean-Luc PISSALOUX

**COMITÉ DE RÉDACTION**

René BARBERYE, Jean-Louis BOURGEON,  
Georges CONSOLO, Philippe DUFRESNOY,  
Annick DUMONT, Stéphanie FLIZOT,  
Sylvie de GENTILE, Bernard HOUTEER,  
Danièle LAJOURMARD, Michel LE CLAINCHE,  
Michel LEHALLE, Bernard LIMAL, Didier MAUPAS,  
Philippe MAZUEL, Danièle MOUGINOT DE BLASI,  
Bernard NICOLAIEFF, Jacques PÉRENNÈS,  
Jacques PERREAULT, Jean-Luc PISSALOUX,  
Pierre PRIEURET, Christian RATEL,  
Jean-Yves RAUDE, Claude Suire-REISMAN,  
Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE,  
Sylvie SANCHEZ, Jacques SPINDLER

Conception et mise en page : Feuilles de styl

Impression : néotypo

N° imprimeur : 201304.0089

Dépôt légal : Juin 2013

Tirage : 2500 exemplaires

Éditeur :

Sarl Les Éditions Gestion et Finances Publiques

- La Revue - au capital de 25 000 €

CPPAP n° 0213T 82762

ISSN 1969-1009

**ABONNEMENTS**

Métropole : 150 € (TTC)

DOM : 180 € (TTC)

TOM et étranger : 200 € (TTC)

Abonnements souscrits à titre personnel par

les agents DGFiP et par les étudiants : 105 €

L'abonnement part du 1<sup>er</sup> janvier

de chaque année.

Prix du numéro : 15 €

Les articles publiés dans La Revue n'engagent  
que la responsabilité de leurs auteurs.

© Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit, sans consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du CPI.



Gestion & Finances Publiques contribue au respect de l'environnement en choisissant un papier PEFC et en confiant la réalisation de cette revue à un imprimeur labellisé Imprim'vert et certifié ISO 14001.

# Sommaire

**EUROPE**

**3**

— Le système fiscal belge ..... 3  
Carlos SIX

**COMPTABILITÉ**

**9**

— Souplesse des comptables et des juristes, subjectivité du concept de profit :  
les leçons de l'histoire de la comptabilité de Louis XIV aux IFRS ..... 9

Jacques RICHARD

— Normalisation comptable internationale et comptes publics ..... 13

Michel PRADA

— De l'influence de l'Europe dans le développement des IFRS ..... 16

Françoise FLORES

— Évaluation de l'adéquation, pour les Etats membres, des normes comptables  
internationales pour le secteur public  
(Consultation publique de la Commission européenne) ..... 19

**FINANCES PUBLIQUES**

**22**

— Pour une meilleure lisibilité des comptes publics ..... 22

Alain Gérard COHEN / Yves DANBAKLI

— Les principales dispositions de la loi de finances pour 2013 ..... 30

Yves BROUSSOLLE

**HOPITAUX**

**36**

— L'exercice libéral de la médecine à l'hôpital ..... 36

René BARBERYE

**GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

**39**

— Contrôle interne, audit interne : des démarches nouvelles ..... 39

Anne CAELS

— Bilan et perspectives des contrats des PFI britanniques (1992 - 2012) ..... 43

Frédéric MARTY / Jacques SPINDLER

**ÉCONOMIE**

**63**

— Pôles de compétitivité : l'âge de la maturité - (Synthèse du rapport portant  
sur l'évaluation des pôles de compétitivité - 15 juin 2012) ..... 63

Arnaud SÉE

**COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**67**

— Le délit de concussion sur le domaine communal et le droit domanial ..... 67

Romain LEBLOND-MASSON

— Réformer une fiscalité locale à bout de souffle ..... 70

Olivier WOLF

**FISCALITÉ**

**74**

— La taxe d'aménagement prend ses quartiers en surface ..... 74

Michel VIVIANO

**BIBLIOGRAPHIE**

**80**

**Anciennement La Revue du Trésor**

16 rue Berthollet - Arcueil 3 - 94110 ARCUEIL  
Tél. 01 41 24 23 90 - Fax 01 41 24 23 96  
E-mail : gestionfipu@orange.fr  
www.gestionfipu.com



**ADMINISTRATION**

**Responsible Editor :**

Jacqueline ESCARD

**Editor in chief :**

Gérard LE GRAND

**Assistant chief editors :**

Stéphanie FUZOT, Jacques PÉRENNÈS,  
Jean-Luc PISSALOUX

**EDITORIAL COMMITTEE**

René BARBERYE, Jean-Louis BOURGEON,  
Georges CONSOLO, Philippe DUFRESNOY,  
Annick DUMONT, Stéphanie FUZOT,  
Sylvie de GENTILE, Bernard HOUTEER,  
Danièle LAJOURMARD, Michel LE CLAINCHE,  
Michel LEHALLE, Bernard LIMAL, Didier MAUPAS,  
Philippe MAZUEL, Danièle MOUGINOT DE BLASI,  
Bernard NICOLAIIEFF, Jacques PÉRENNÈS,  
Jacques PERREAULT, Jean-Luc PISSALOUX,  
Pierre PRIURET, Christian RATEL,  
Jean-Yves RAUDE, Claude SUIRE-REISMAN,  
Charles-Henri ROUILLEAUX-DUGAGE,  
Sylvie SANCHEZ, Jacques SPINDLER

Model : Feuilles de styl

Printing : **neotypo**

Printeur N. : 201304.0089

Legal deposit : June 2013

Edition : 2500 copies

Editor :

Sarl Les Éditions Gestion et Finances Publiques  
- La Revue - with a capital of 25.000 €  
CPPAP n° 0213T 82762  
ISSN 1969-1009

**SUBSCRIPTIONS**

Metropolitan France : € 150

DOM : € 180

TOM and foreign : € 200

Civil servants (other than Treasury  
Department) and students : € 105

Subscriptions take date as from January  
1st every year.

Price of the issue: 15 €

Articles in the Revue represent  
the authors' views only

© Partial reproduction or display of this publi-  
cation by any process without the consent of  
the author or his successors in interest is  
punishable as a criminal offense pursuant to  
Intellectual Property Code §§ L. 335-2 ff.



Gestion & Finances Publiques contributes  
to the environmental protection by choosing  
a paper PEFC and entrusting the realization  
of this magazine to a printer certified  
Imprim'vert and ISO 14001.

# Table of contents

La Revue n° 6 - June 2013

<b>EUROPE</b>	<b>3</b>
— The Belgian taxation system ..... Carlos SIX	3
<b>ACCOUNTING ISSUES</b>	<b>9</b>
— The flexibility of accountants and jurists, the subjective notion of profit: what we learn about accounting through history, from Louis XIV to the IFRS ..... Jacques RICHARD	9
— International accounting standardization and public accounts ..... Michel PRADA	13
— On the influence of Europe in setting up IFRS ..... Françoise FLORES	16
— Changes for member countries in the match between international accounting standards within the public sector (European Commission public consultation) .....	19
<b>PUBLIC FINANCES</b>	<b>22</b>
— Aiming to improve legibility of public accounts..... Alain Gérard COHEN / Yves DANBAKLI	22
— The main provisions of the 2013 Budget Act..... Yves BROUSSOLLE	30
<b>HOSPITALS</b>	<b>36</b>
— Private medical practice at hospitals ..... René BARBERYE	36
<b>ADMINISTRATIVE MANAGEMENT AND ORGANIZATION</b>	<b>39</b>
— Internal control and internal auditing, two new approaches ..... Anne CAELS	39
— Summary of and prospects for PFI contracts in Britain (over 1992 to 2012) ..... Frédéric MARTY / Jacques SPINDLER	43
<b>ÉCONOMIC ISSUES</b>	<b>63</b>
— Maturity time for competitiveness poles (a synthesis of the relevant report dated 15 <sup>th</sup> June 2012) ..... Arnaud SÉE	63
<b>LOCAL AUTHORITIES</b>	<b>67</b>
— Dishonest behaviour by public officers on public property and relevant rules ..... Romain LEBLOND-MASSON	67
— Reforming worn-out local taxation rules ..... Olivier WOLF	70
<b>TAXATION ISSUES</b>	<b>74</b>
— The local improvement tax spreads out..... Michel VIVIANO	74
<b>BIBLIOGRAPHY</b>	<b>80</b>



**Carlos SIX**

*Administrateur général de la fiscalité au sein du Service Public Finances (SPF) de Belgique*

"Partenaire très actif de la DGFIP au sein du CREDAF (Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales), qui réunit une trentaine d'administrations fiscales de pays francophones, la Belgique a, depuis quelques années, placé le citoyen au cœur de ses préoccupations en s'engageant à lui offrir des prestations de service de qualité basées, notamment, sur la sécurité juridique et les simplifications administratives.

Carlos SIX, administrateur général de la fiscalité au sein du Service Public Finances (SPF) de Belgique, a bien voulu répondre à la demande de la Mission de coopération internationale de la DGFIP en présentant les principales caractéristiques du système fiscal belge. Il apporte également un éclairage intéressant sur les axes de modernisation de l'administration fiscale de son pays."

Josiane LANTERI

*Chef de la Mission de coopération internationale - DGFIP*

## Le système fiscal belge : des avantages sous sa complexité

**M**ême si la fiscalité belge est considérée comme compliquée par de nombreux citoyens, la politique suivie depuis quelques années en matière de mesures fiscales offre des avantages réels tant pour les citoyens que pour les entreprises. La sécurité juridique pour tous les contribuables et la simplification administrative font partie depuis quelques années des priorités du gouvernement belge et se traduisent donc également au niveau de la fiscalité.

Afin d'exposer les principaux avantages fiscaux belges, les spécificités sont reprises ci-dessous par type d'impôt. Pour conclure, un aperçu de la structure organisationnelle de l'administration fiscale et des objectifs poursuivis est présenté pour comprendre le contexte dans lequel évolue la « politique fiscale » belge actuelle.

### Dans son ensemble

Les impôts principaux directs (impôt des personnes physiques et impôt des sociétés) et indirects (TVA) sont fédéraux et donc perçus de manière identique pour tout le pays.

Les impôts directs sont tous basés sur les revenus que le redevable a acquis pendant la période imposable. Comme l'administration fiscale ne connaît pas tous les montants des revenus et des frais, la législation oblige le redevable à collaborer à sa taxation. Tous les citoyens qui perçoivent des revenus doivent donc compléter annuellement une déclaration fiscale, qui sera commune pour les conjoints.

Par ailleurs, d'autres impôts, tels que les droits de succession ou la taxe de circulation, sont de plus en plus régionalisés

au profit des trois régions belges (flamande, wallonne et bruxelloise). De là, découle des régimes de taxation et des taux différents par région.

De manière très simplifiée, et inversement à la France, la taxation belge est beaucoup plus importante sur les revenus professionnels et moindre sur les revenus immobiliers. Dès qu'un citoyen résidant de manière permanente en Belgique perçoit un revenu, il sera directement taxé à la source, progressivement selon des tranches d'imposition dont le taux le plus important est de 50 % sur la partie des revenus supérieurs à 35.000 €. En revanche, il n'existe pas d'impôt sur la fortune en Belgique et les plus-values sur actions réalisées dans le cadre d'une « gestion normale du patrimoine privée » ne sont pas imposées. Par ailleurs, l'imposition est aussi très

avantageuse au niveau des donations et des successions. En effet, les taux en ligne directe varient entre 3 % et 30 %.

Par principe, l'impôt sur les revenus est prélevé à la source par voie de précomptes sur les revenus de biens immobiliers situés en Belgique, les revenus de capitaux et biens mobiliers, les revenus professionnels et les revenus divers.

## Impôts directs

Les impôts directs belges concernent les revenus et bénéfices et sont directement versés à l'administration fiscale.

Les impôts sur les revenus sont classés par type de redevable :

- impôt des personnes physiques (IPP) : personnes qui sont domiciliées en Belgique
- impôt des personnes morales (IPM) : personnes avec personnalité juridique dont le siège social est en Belgique et sans but lucratif (on retrouve ici l'État, les régions, les villes et les communautés)
- impôt des sociétés (ISoc) : personnes avec personnalité juridique dont le siège social est en Belgique et avec but lucratif
- impôt des non-résidents (INR) : toutes les personnes morales et physiques non établies en Belgique

## L'Impôt des personnes physiques (IPP)

Le principal impôt direct auquel a priori tous les habitants du Royaume sont soumis est donc l'IPP. Il a pour but de soumettre à un impôt unique le revenu global des habitants de Belgique, que ces revenus soient d'origine belge ou étrangère. Les revenus sont différenciés par catégorie :

1. revenus immobiliers (propriétés foncières bâties et non bâties)
2. revenus et produits des capitaux et biens mobiliers
3. revenus professionnels
4. revenus divers

Pour des raisons budgétaires et pratiques, certains revenus subissent donc une taxation provisoire à la source sous la forme de précomptes (immobilier, mobilier et professionnel). Ces précomptes sont pris en compte lors du calcul et déduits de l'IPP.

Au niveau des revenus immobiliers, l'imposition est déterminée sur base du Revenu Cadastral (le RC est estimé forfaitairement et est censé représenter le revenu annuel net locatif de l'habitation) ou du loyer. La taxation immobilière en Belgique n'est donc pas faite sur le montant locatif réel mais sur le RC, estimation forfaitaire définie lors de la dernière péréquation cadastrale en 1975. Depuis 1990, il a donc été décidé d'indexer annuellement le RC via un coefficient d'indexation.

De plus, des abattements d'impôt sont pratiqués et en règle générale sont suffisants pour considérer que la taxation de ces revenus est quasi nulle en Belgique en ce qui concerne la résidence principale. Pour qu'ils soient imposables, les revenus immobiliers doivent être supérieurs à 33.000 € par contribuable. Outre la résidence principale, les autres types de biens immobiliers, loués ou non sont soumis à l'impôt. Les propriétés immobilières à l'étranger sont également taxées.

Quant aux revenus mobiliers, certains d'entre eux ne doivent pas être déclarés. Du fait qu'un précompte mobilier est prélevé lors de l'encaissement, la déclaration des revenus suivants n'est

pas obligatoire : les dividendes (taxés à 15 % ou 21 % lors de l'encaissement selon le type de dividendes, mais sans progressivité du taux en fonction de la somme), les revenus de bons de caisse, les dépôts d'argent, les obligations et autres titres à revenu fixe.

À partir de l'exercice fiscal 2013, le taux est porté à 25 %.

Par contre, les revenus mobiliers tels que, par exemple, les revenus d'origine étrangère ou les revenus des carnets d'épargne ordinaires (lorsque les intérêts dépassent 1.830 € par contribuable) doivent être déclarés pour déterminer les revenus nets.

En matière de revenus professionnels, sont repris dans cette catégorie :

- rémunérations des travailleurs et des dirigeants d'entreprises
- bénéfices et profits (indépendants et professions libérales)
- revenus de remplacement (pensions, allocations de chômage, de maladie...)
- certains droits d'auteur
- ...

Le montant net de ces revenus professionnels est quant à lui déterminé, entre autres, suite aux déductions de cotisations de sécurité sociale et des charges professionnelles réelles ou forfaitaires, d'incitations fiscales et de pertes professionnelles.

## Quelques avantages fiscaux

Le total des revenus professionnels nets peut en effet être diminué du montant des dépenses donnant droit à un avantage fiscal, sous forme de déduction, de réduction ou de crédit d'impôt.

### Déductions d'impôt

Ces dépenses permettent de réduire la base imposable du contribuable. Il faut donc que le contribuable perçoive des revenus et soit imposable pour bénéficier de cet avantage fiscal.

Il existe la déductibilité pour « habitation unique et propre » qui permet de prendre en compte une déduction des remboursements de capital et intérêts d'un prêt hypothécaire. Les primes de l'assurance solde restant dû peuvent également être déduites dans ce cas.

Les rentes alimentaires payées peuvent également être déduites à concurrence de 80 %.

Mentionnons également les frais de garde d'enfants et les dons effectués à certaines organisations sans but lucratif.

### Réductions d'impôt

À certaines conditions, l'impôt peut être réduit, à concurrence d'un certain plafond, par des dépenses spécifiques. Notamment :

- les dépenses ayant trait à l'investissement immobilier et à l'épargne à long terme : versements d'épargne-pension (la réduction d'impôt est limitée à un montant maximum de 910 € pour 2012 et par redevable), primes d'assurance-vie individuelles, dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie...

- les dépenses ayant trait à l'environnement : travaux d'isolation du toit, véhicules électriques...

### Crédits d'impôt

Il est également possible de reprendre des dépenses qui ne sont pas limitées à l'impôt dû, notamment pour les enfants à charge. Par ailleurs, plusieurs mesures de soutien économique existent dont celle qui permet notamment aux indépendants à faibles revenus nets de bénéficier d'un crédit d'impôt.

### L'impôt des sociétés

En Belgique, les sociétés commerciales sont toutes soumises à l'ISoc. Le taux d'imposition normal y relatif s'élève à 33 %. Cependant, des taux réduits peuvent être appliqués lorsque le bénéfice imposable est de maximum 322.500 €.

Des mécanismes légaux permettent également de réduire le taux normal. Diverses mesures fiscales font de la Belgique l'un des pays les plus intéressants pour s'installer et développer ses activités.

La notion de bénéfice fiscal est différente du bénéfice comptable qui sert de base au calcul du revenu imposable mais qui subit quelques corrections. En effet, certains bénéfices sont exonérés, des dépenses ne sont pas admises, des amortissements fiscaux ne correspondent pas forcément aux amortissements comptables et des éléments de l'actif peuvent avoir été sous-évalués et des éléments du passif surévalués...

Une des mesures fiscales les plus attrayantes est la déduction des intérêts notionnels, appelée aussi déduction fiscale pour le capital à risque. Grâce à ce système, les sociétés étrangères ou belges soumises à l'impôt des sociétés belge peuvent **déduire de leur base imposable des intérêts calculés sur leurs fonds propres** (actif net). Grâce à cette mesure, l'imposition des premiers apports financiers en vue de constituer une société est ramenée à un niveau très bas. En effet, l'investisseur qui investit ses fonds propres peut également bénéficier d'un droit d'enregistrement à taux zéro.

D'autre part, depuis 2003, les sommes affectées au financement de la production d'une œuvre audiovisuelle peuvent être exonérées d'impôt dans le cadre du Tax shelter, et ce pour 150 % des sommes effectivement versées.

Suite à la réforme de l'ISoc en 2003, les PME peuvent également constituer une immunisation d'impôt en réserve d'investissement. Le montant immunisable est calculé sur base de la variation du résultat des réserves imposables. Les PME peuvent donc immuniser 50 % du montant obtenu, qui est lui limité à 37.500 €. Cette réserve doit être investie dans un délai de 3 ans en immobilisations corporelles ou incorporelles amortissables.

Grâce à la déduction pour investissement, l'on permet également aux sociétés d'augmenter la déduction de certaines dépenses effectuées au cours de la période imposable par rapport à ce qui est réellement déboursé dans le cadre d'un nouvel investissement.

Elle peut être octroyée aux sociétés et, pour les personnes physiques, à celles qui déclarent des bénéfices ou des profits. La déduction pour investissement peut s'appliquer aux investissements en immobilisations corporelles et incorporelles,

acquises ou constituées à l'état neuf pendant la période imposable et qui sont affectées en Belgique à l'exercice d'une activité professionnelle.

L'exonération du précompte mobilier sur certains dividendes est également une mesure prise par les investisseurs. En effet, si le bénéficiaire des revenus a, au moment de l'attribution ou de la mise en paiement des revenus, la pleine propriété des titres, il pourra exonérer ces revenus du précompte mobilier. Dans le cadre de sociétés ayant leur siège en Belgique avec des filiales à l'étranger liées par la convention préventive de la double imposition, cela leur permet de rapatrier des bénéfices européens sans imputation de précompte mobilier sur les dividendes.

### Impôts indirects

#### Particularités de la TVA

Au niveau de la TVA, est un assujetti quiconque effectue, dans l'exercice d'une activité économique, d'une manière habituelle et indépendante, à titre principal ou à titre d'appoint, avec ou sans esprit de lucre, des livraisons de biens ou des prestations de services visées par le Code de la TVA quel que soit le lieu où s'exerce l'activité économique.

Certains assujettis sont exonérés d'impôt, tels que les établissements d'enseignement, les cliniques, certains établissements culturels... Des personnes morales sont également non assujetties à la TVA : les autorités publiques et établissements publics, sous certaines conditions.

À partir de juillet 2013 le seuil est porté à 25.000 EUR.

Le taux normal de TVA appliqué en Belgique est de 21 %, mais différents taux réduits sont appliqués :

- 6 % pour des biens tels que l'alimentation, les médicaments, les livres et des services tels que le transport de personnes, les droits d'auteurs, les hôtels et camping...
- 12 % pour des biens et services qui d'un point de vue économique ou social sont importants, notamment certains combustibles solides (comme le charbon), la margarine, la télévision payante...

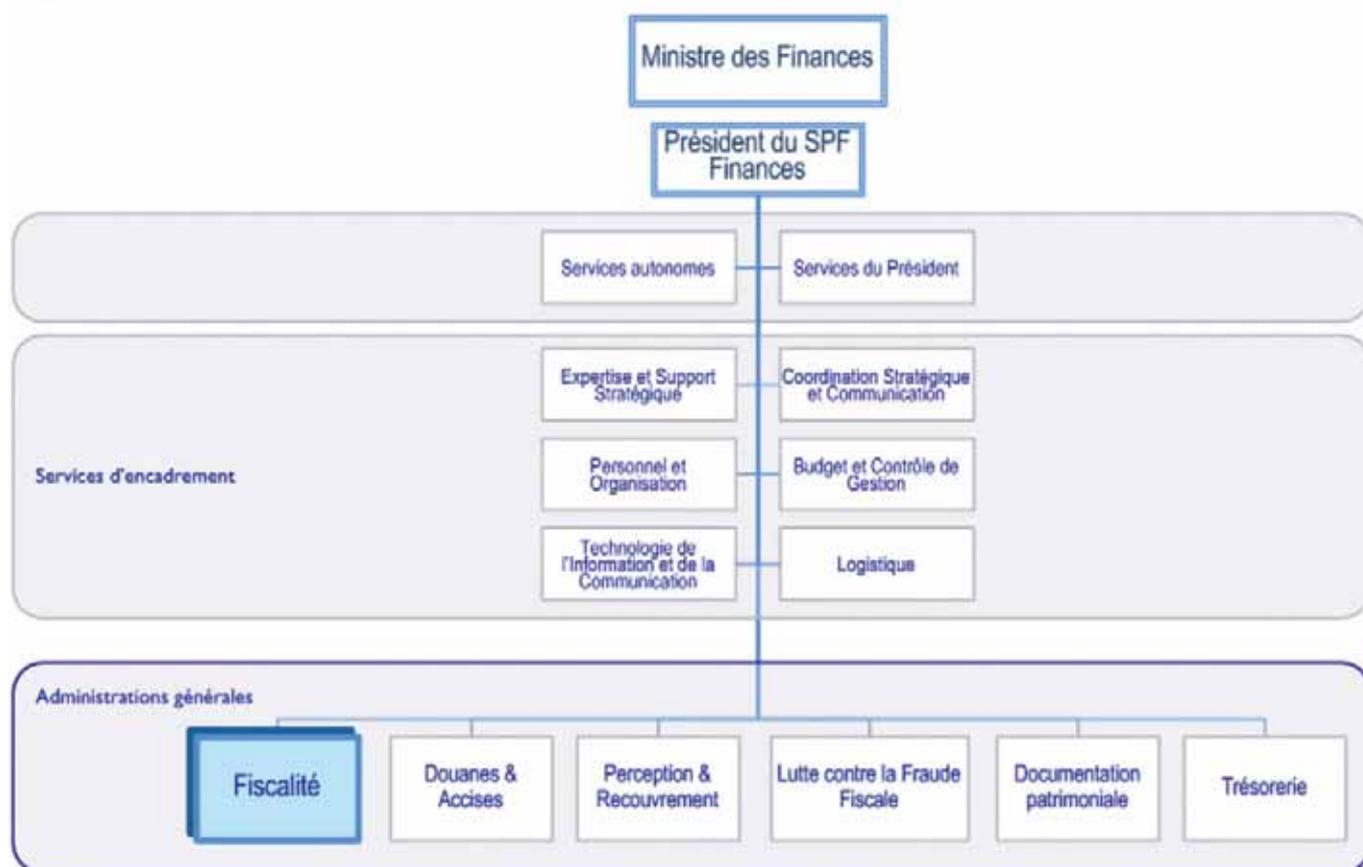
La Belgique applique aussi des régimes particuliers : le régime forfaitaire et le régime de franchise de la taxe.

Le régime forfaitaire s'applique uniquement aux entreprises qui traitent principalement avec des particuliers, ont un chiffre d'affaires ne dépassant pas 750.000 euros (hors TVA) par an et exercent leurs activités dans certains secteurs (par exemple, boulangers, bouchers, coiffeurs...). Pour chaque taux de TVA, le chiffre d'affaires est fixé de manière forfaitaire.

Le régime de franchise de la taxe s'applique quant à lui aux entreprises qui ont un chiffre d'affaires annuel ne dépassant pas 5.580 euros (hors TVA). L'assujetti est alors dispensé de la plupart des obligations qui lui incomberaient sous le régime normal.

Au niveau des autres impôts indirects, nous retrouvons entre autres les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, et les droits de succession soumis à des régimes d'imposition différents vu qu'ils sont en partie régionalisés. Les autorités régionales déterminent le taux d'imposition, la base d'imposition

## Large éventail des missions des Finances belges



et les avantages fiscaux, et bénéficient des recettes des droits de succession et de la plupart des droits d'enregistrement.

Bien que la Belgique soit un petit pays, la tâche n'est pas plus aisée pour autant pour le Service Public Fédéral (SPF) Finances qui assure des missions très diverses au niveau fédéral tout en étant « physiquement » réparti géographiquement sur les trois régions linguistiques, de langues française, néerlandaise et allemande.

En 2009, un Arrêté Royal a défini une nouvelle structure organisationnelle autour des différentes missions du SPF Finances, ce qui a donné le jour à six administrations générales distinctes ayant chacune des objectifs bien définis. Parmi les missions propres aux Finances belges, nous pouvons reprendre les Douanes et Accises qui font partie de ce service public fédéral, contrairement à d'autres pays.

La Fiscalité représente l'administration la plus importante des Finances, avec 12.000 fonctionnaires sur les 28.000 au total. Sa mission est d'assurer le service en matière d'impôts sur les revenus et de la TVA en vue d'un établissement correct et équitable des impôts, taxes et précomptes dus par ses groupes cibles : les particuliers, les PME et les grandes entreprises (la perception de ces impôts relève quant à elle de l'administration générale Perception et Recouvrement). Elle offre un soutien dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales, traite leurs déclarations et effectue également des contrôles.

La structure organisationnelle de la Fiscalité a aussi été redessinée autour de ses groupes cibles, plutôt que d'être orientée sur ses matières (IPP, TVA...) comme c'était le cas par le passé.

L'Administration générale de la Fiscalité se trouve donc actuellement dans une situation complexe : assurer correctement sa mission tout en redessinant ses services sur le terrain, répartis sur quelque 600 localisations différentes et en faisant face - comme c'est le cas dans beaucoup d'administrations - à une pyramide des âges défavorable au sein de son personnel. Il a donc fallu mettre en place une nouvelle stratégie pour gérer au mieux le contexte actuel de modernisation des Finances.

### Une vision modernisée de l'administration fiscale

Depuis quelques années, les services publics mettent le citoyen au cœur de leurs préoccupations en voulant lui offrir une prestation de services de qualité.

Dans cette optique, le SPF Finances a investi énormément dans la simplification administrative en déployant notamment des applications informatiques pour rentrer électroniquement la plupart des déclarations d'impôt : IPP, ISoc, INR, précompte mobilier et TVA.

L'application Tax-on-web permet de rentrer électroniquement sa déclaration fiscale (IPP) et offre de réels avantages aux contribuables qui se sentent moins « perdus » face au remplissage de cette déclaration qui peut s'avérer complexe. La déclaration en ligne est en effet largement préremplie avec les montants connus de l'administration. De plus, des règles de

Évaluation facilitent grandement le remplissage en signalant les erreurs et oublis courants et des aides supplémentaires permettent également de compléter des codes plus complexes.

D'autre part, en période de rentrée des déclarations IPP, une prestation de service étendue est également assurée par les fonctionnaires qui aident à compléter les déclarations de plus d'un million de personnes qui se présentent dans les bureaux. La qualité du service est donc primordiale à cette période et a pu être améliorée par le biais du remplissage électronique des déclarations.

À l'heure actuelle, 60% des déclarations IPP sont rentrées électroniquement par les contribuables eux-mêmes, les mandataires (comptables) et les fonctionnaires.

Par ailleurs, une proposition de déclaration simplifiée est envoyée, en lieu et place d'une déclaration à compléter, à plus de 20 % des contribuables qui ne doivent plus effectuer aucune démarche s'ils sont d'accord avec les montants repris.

L'automatisation de certaines étapes du traitement des déclarations permet donc d'accélérer le rythme des enrôlements (ou

envois des notes de calcul), d'offrir un service de meilleure qualité et contribue à donner une meilleure image des services publics.

Outre la simplification administrative, les Finances veulent également assurer une sécurité juridique pour tous les contribuables. La majeure partie des contrôles à effectuer sont dorénavant ciblés sur base d'indicateurs de risque et s'appliquent de la même manière pour tout le pays pour les mêmes profils de contribuables. Cela permet donc d'assurer un traitement identique des dossiers pour tous les contribuables.

Dans la même optique, afin d'augmenter le consentement à l'impôt, des communications proactives des actions de contrôle sont dorénavant annoncées au public.

Les efforts fournis depuis quelques années par les Finances belges portent visiblement leurs fruits au niveau de l'amélioration de sa prestation de services et de la simplification administrative, deux fers de lance toujours prioritaires à l'heure actuelle... ■



MUTUELLE D'ASSURANCES



- ▶ La Mutuelle des Comptables Publics,
- ▶ Assureur de référence du risque professionnel des Comptables et des Régisseurs,
- ▶ 75 ans d'expérience à votre service,
- ▶ Partenaire de l'ACP et de l'AFCM.

**Contactez-nous au 0972 67 27 70  
ou rendez-vous sur notre site  
[www.amf-assurances.fr](http://www.amf-assurances.fr)**

Nous traitons dans les trois contributions ci-après de thématiques comptables (relations entre droit et comptabilité, normalisation européenne)

Dans notre numéro de Juillet, deux nouveaux articles vous seront présentés :

- l'un de M. Jérôme HAAS (Président de l'Autorité des Normes Comptables) abordant à nouveau le thème des normalisations
- l'autre de Mme Yvonne MULLER-LAGARDE (Maître de conférences en droit privé Université Paris Ouest Nanterre) assurant une présentation historique de l'évolution des principes comptables.

Jacques RICHARD

Professeur, Directeur du Master Développement Durable à l'Université Paris-Dauphine, Expert-Comptable

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

Les comptables d'entreprises passent souvent pour des individus rigoureux sinon rigides armés d'une discipline minutieuse qui ne tolère aucun écart par rapport à des règles immuables et naturelles de calcul du profit des firmes. Certes, de récents scandales comme celui de l'affaire Enron ou des crises comme celle des subprimes ont pu ternir quelque peu l'image rassurante et sérieuse de ce corps de métier mais, au delà de quelques problèmes résultant soit de la turpitude de firmes véreuses ou de l'inadéquation de certaines normes trop laxistes, la doxa générale est qu'il y a une conception objective et unique du calcul du profit des firmes et que les comptables donnent une représentation fidèle de ce profit. Dans le débat politique actuel cette prémisse est un argument fondamental pour tous les courants qui opposent la dure réalité des « faits économiques » aux rêveries de leurs adversaires qui voudraient changer le monde au nom d'invocations éthiques ou écologiques. Cet article a pour but de montrer que, si l'on considère les enseignements de l'histoire de l'évolution du droit comptable, rien n'est plus faux que cette croyance en l'immuabilité et l'objectivité des règles de la détermination du profit des firmes et donc, par extension, de l'existence de lois économiques neutres. On va montrer que le concept de profit *évolue constamment* sous la pression des forces sociales et se révèle comme un concept *subjectif*, c'est-à-dire un concept qui dépend d'un sujet qui a le pouvoir et qui dicte sa conception de l'économie. Pour ce faire nous suivrons un ordre chronologique et nous décrirons les principales étapes de l'évolution du droit comptable français en commençant avec le siècle de Louis le Grand.

### 1<sup>re</sup> PHASE : L'Ordonnance royale de 1673 et son commentaire par Jacques Savary : déjà une hésitation entre deux concepts de profit

En 1673, une ordonnance sur le commerce publiée à l'initiative de Colbert, prévoit en son article 8 du Titre 3 que « seront ... tenus tous les marchands de faire inventaire sous leur seing de tous leurs effets mobiliers et immobiliers et de leurs dettes actives et passives ». Mais cette première réglementation mondiale du calcul du profit ne prévoit pas de règles d'évaluation précises. Heureusement, son principal auteur, le juriste et homme d'affaires Jacques Savary en donne les éléments dans son fameux livre sur le « parfait négociant ». Il semble qu'il préconise deux types d'évaluation des actifs et des profits des capitalistes marchands (peut-être sous l'influence des hésitations de la pratique de l'époque et du fait de sa double activité). Une évaluation de leurs stocks de marchandises à leur coût d'entrée ce qui leur permettra de « tirer » leur profit d'exploitation lors de la vente de ces marchandises et une évaluation des actifs au sens large (comprenant les immeubles en terme de valeur de marché individuelle) pour connaître la valeur de revente du patrimoine et vérifier le degré de couverture des dettes. Selon cette interprétation, Savary aurait compris à l'époque qu'un seul concept de profit était insuffisant et qu'il fallait distinguer le profit pour la mesure des performances et le profit dans le cadre d'une gestion prudente pour parer aux faillites. Mais son ingénieux double système n'allait pas être retenu.

## 2<sup>e</sup> PHASE : Le Code de Commerce de 1807 et l'instruction administrative de 1817 - 1818 pour la régulation des Sociétés Anonymes : la comptabilité statique pure

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

Le contrôle de cette gestion prudente est organisé un peu plus tard par l'instruction administrative de 1817- 1818 pour la régulation des Sociétés Anonymes. La mise en application de cette instruction est effectuée sous la direction des Mines sous couvert du Conseil d'État. Ce dernier institue d'abord le principe de fixité du capital social avec interdiction de distribution de dividendes si le capital social est entamé et dissolution obligatoire de la société en cas de perte entre  $\frac{1}{3}$  et  $\frac{1}{4}$  du capital. Il institue également une mise en réserve obligatoire des bénéfices. La France, à l'époque, est en avance dans le monde et va dicter ces considérations prudentes à l'ensemble de l'Europe. L'objectif est de protéger le public et les capitalistes contre eux-mêmes et d'assurer la continuité de l'exploitation avec un fonds de roulement suffisant; d'où une compréhension à l'égard du sur-amortissement des actifs.

Tous ces textes des juristes napoléoniens et de leurs émules posent une *question fondamentale* : comment les firmes capitalistes de l'époque peuvent-elles supporter un tel système qui débouche sur des pertes initiales importantes, rejette les profits vers le futur et impose un capital minimum ? Il faut comprendre qu'en ce temps là il y a surtout des Sociétés en Commandite par Actions dirigées par des entrepreneurs-managers qui ont une vision à long terme et sont responsable sans limites de

leurs dettes y compris sur leurs biens propres. Ces entrepreneurs, à la différence de leurs confrères modernes, n'ont que très rarement des dettes importantes (Saint-Gobain n'a pratiquement pas de dette sur toute la période, jusqu'en 1930) : l'endettement est considéré non seulement comme dangereux, mais immoral. La priorité, pour eux c'est l'autofinancement -le mode de financement ultra dominant au 19<sup>ème</sup> siècle- et la lutte contre les actionnaires qui veulent des dividendes à court terme. Il y a en conséquence une alliance entre ces entrepreneurs et les créanciers, contre les actionnaires rentiers. Des lors, les bilans de liquidation proposés par les juristes napoléoniens sont une *aubaine* pour eux, puisqu'ils favorisent l'autofinancement. Certaines citations de directeurs financiers de l'époque sont édifiantes et pourraient être méditées par les financiers et les hommes politiques actuels : « L'amortissement charge le présent, mais il assure, libère et prépare l'avenir. » « L'emprunt peut être plus favorable aux jouissances du jour, mais il menace la sécurité et enchaîne la liberté du lendemain. »

## 3<sup>e</sup> PHASE : L'affaire Mirès, 1862 et la comptabilité statique prudente

Il s'agit d'un scandale financier dans une société d'un type spécial -une SA offrant une responsabilité limitée aux capitalistes propriétaires- marqué par une distribution de dividendes sur la base de bénéfices potentiels. Ce cas pose un nouveau problème aux juristes « statiques » : comment répéter les dividendes qui ont été distribués sur la base de plus values potentielles dans des sociétés caractérisées par une responsabilité limitée des capitalistes ? L'ancienne neutralité, avec une comptabilisation paritaire de l'ensemble des pertes et profits potentiels, était logique à une époque où dominait le principe de la responsabilité illimitée et où pouvait s'exercer la répétition des dividendes fictifs. Mais avec les nouvelles sociétés qui admettent « l'irresponsabilité des capitalistes » ce système ne tient plus. Cela va conduire les juristes français à énoncer un nouveau principe qui va demeurer la base de tout l'édifice comptable mondial jusqu'aux IFRS: le fameux principe de prudence, au sens européen continental de terme. Selon ce principe, on ne pourra plus comptabiliser des bénéfices potentiels mais on continuera à enregistrer les pertes potentielles : les juristes du 19<sup>ème</sup> siècle ont donc été contraints de recourir à ce biais du fait de l'évolution du capitalisme vers des sociétés à responsabilité limitée : ils ont donc répondu à un biais sociétal par un biais comptable ! Désormais place aux principes de prudence et de réalisation. Comme le fameux procureur Dupin l'énonce : « On ne distribue pas des espérances, mais des écus ! » Le principe de prudence, si décrié aujourd'hui, est donc né comme un antidote à l'éclosion des sociétés à responsabilité limitée.

## 4<sup>e</sup> PHASE : 1867-1900, nouveau contexte économique, besoins croissants en capitaux et éclosion de la comptabilité en valeur coût

L'appel aux petits actionnaires devient de plus en plus important surtout avec la loi de 1867 sur les sociétés par actions qui permet une systématisation du principe de la responsabilité limitée. Elle prévoit aussi la suppression de l'autorisation administrative pour ce type de société. Cependant elle confirme

le principe de fixité du capital nominal et l'obligation de constituer une réserve légale ; par ailleurs toute distribution de dividendes doit reposer sur un inventaire qui démontre la conservation du capital (l'article 9 du Code de commerce stipule que le bilan doit être exact et sincère). Selon la jurisprudence, l'inventaire doit ramener les actifs à leur juste valeur de marché. Enfin, en 1870, un arrêt reconnaît que l'absence d'amortissement est une cause de distribution de dividendes fictifs.

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

### 5<sup>e</sup> PHASE : 1900-1914 : exacerbation du conflit entre petits actionnaires et entrepreneurs

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

### 6<sup>e</sup> PHASE : Après 1914 : entrée en jeu du fisc

Le fisc, un nouvel acteur fondamental sur la scène comptable, veut maintenir sa source de revenus et en toute logique, affirme, par une instruction générale de 1928, sa préférence pour le système du coût historique. Il donne aussi la priorité à

l'amortissement planifié des actifs fixes (répartition de leur coût sur la période d'usage). Il témoigne sa méfiance à l'égard des autres amortissements en demandant une justification pour les amortissements non planifiés. Ce choix du fisc en faveur du coût historique pur (sans les manipulations fiscales que l'on connaît après 1945 dans un contexte keynésien) va jouer un rôle fondamental.

### 7<sup>e</sup> PHASE : Le compromis final (avant 1940)

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

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

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

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

### 8<sup>e</sup> PHASE : L'émergence du capitalisme financier et la révolution IFRS

Les historiens de l'économie ont montré que vers les années 1970-80 les grandes multinationales, dans un contexte de

pressions de plus en plus fortes de leurs actionnaires pour plus de profits à court terme, ont mené, avec l'appui de leurs soutiens économiques, éducatifs et politiques, une grande bataille pour détruire les entraves sociales et politiques qui avaient conduit, après la deuxième guerre mondiale, à une modération des taux de profit pendant la période des « trente glorieuses ». Ce qui est moins connu c'est que les mêmes forces ont également mené une lutte féroce pour changer les principes traditionnels de la gestion notamment comptable. Ainsi toute une littérature promue par les livres de finance a énoncé trois grands principes à l'encontre des règles traditionnelles. Premièrement l'autofinancement est une aberration : les firmes devraient privilégier l'endettement et la distribution systématique des dividendes. Deuxièmement, l'amortissement systématique des actifs et le principe (connexe) de la conservation annuelle obligatoire du capital sont des entraves stupides à la liberté des actionnaires. Troisièmement, la non comptabilisation des profits potentiels dans les résultats financiers est aussi une aberration puisqu'elle débouche sur un biais

informationnel. L'IASB a été un des principaux porte-paroles de cette nouvelle antienne avec un certain succès (mais loin d'être total) dans un contexte d'affaiblissement des forces qui avaient soutenu ce qu'on a appelé le modèle fordiste. De nos jours, avec les IFRS, certains actifs longs ne sont plus amortis et certains profits potentiels doivent être comptabilisés. Nous avons démontré que ces ruptures avec le modèle traditionnel n'ont rien à voir avec une soit disante neutralité informationnelle mais ont pour objectif d'augmenter encore plus les profits à court terme et leur distribution fut-ce au détriment de la conservation même du capital financier. Les crises économiques, sociales et écologiques actuelles montrent que cette conception de la comptabilité est totalement obsolète et qu'un retour à une conception basée sur le système du coût historique purifié des évaluations fiscales, doublé d'une comptabilité prévisionnelle et élargi à la maintenance systématique séparée des trois capitaux naturel, humain et financier est la seule solution viable. Les IFRS ne sont donc pas la fin de l'histoire. L'humanité connaîtra encore d'autres concepts de profit ! ■

## Bibliographie sommaire

- Richard, J (2005a). « Les trois stades du capitalisme comptable français ». In Capron Ed Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier. La Découverte, p.89-119.
- Richard, J (2005,b). The concept of fair value in French and German accounting regulations from 1673 to 1914 and its consequences for the interpretation of the stages of development of capitalist accounting. CPA, 16, p.825-50.
- Richard, J (2005c). « Simon, Schmalenbach et Schmidt: les trois "S" de la pensée comptable allemande ». In Les grands auteurs en comptabilité dirigé par B.Colasse p.73-80.
- Richard, J (2008). Le financier a raison, le comptable a tort. In Pezet et Sponem (Ed) : Petit bréviaire des idées reçues en management La Découverte p. 187-194.
- Richard, J (2012a). The victory of the Prussian railway "dynamic" accounting over the public finance and patrimonial accounting models (1838-1884): an early illustration of the appearance of the second stage of capitalist financial accounting and a testimony against the agency and the market for excuses theories. *Accounting Historians Journal*, Vol 39, Number 1, p. 89-124.
- Richard, J (2012b). Comptabilité et développement durable. *Economica*.
- Richard, J (2013). The three main schools of the French financial doctrine. A historical survey. In Biondi and Zambon (Ed) "Accounting and Business Economics". Routledge, p. 248-272

Michel PRADA  
Président du CNOCP

## Normalisation comptable internationale et comptes publics

La crise de finances publiques qui a affecté nombre de pays et pris le relais de la crise financière de 2007-2010 pose aujourd'hui la question de la pertinence et de la robustesse des outils de gestion comptable et financière des entités publiques. Cette crise étant internationale et affectant les marchés de la dette souveraine, se pose inévitablement, et en des termes nouveaux, la question de l'opportunité et de la faisabilité d'une normalisation internationale des principes et standards applicables à la tenue des comptes publics.

D'aucuns sont tentés de considérer qu'il suffit, pour traiter ce sujet, de s'inspirer de la démarche conduite, voire des concepts utilisés, en matière de comptabilité d'entreprise. Président du Conseil de Normalisation des Comptes Publics, telle n'est pas mon analyse.

Il existe, en effet, de nombreuses et profondes différences de nature et de degré entre les deux univers qui justifient que la normalisation internationale soit organisée et envisagée en fonction de la spécificité de la gestion publique.

Le principe même d'une normalisation internationale, ou, tout au moins d'une certaine convergence des systèmes comptables publics, me paraît bienvenu, voire incontournable. Les États font, en effet, de plus en plus appel aux marchés internationaux pour le financement de leur dette. Le paradigme de la régulation prudentielle qui fait des États souverains, au moins de ceux qui appartiennent à l'OCDE, le « benchmark » de la dette sans risque, est en question, du fait des récents développements de marché, particulièrement au sein de la zone Euro, même s'il subsiste dans les normes de Bâle II: les agences de notation scrutent la solvabilité des États, y compris des plus grands; les intermédiaires de marché ont inventé des produits d'assurance pour couvrir le « risque souverain », y compris celui des plus grands pays; la coopération internationale en matière de gestion macro-économique et macro-prudentielle nécessite de plus en plus une comparaison entre les gestions publiques pour négocier des compromis difficiles qui font appel, éventuellement, à la solidarité internationale. La seule référence aux outils de la Comptabilité Nationale, en vigueur depuis l'après guerre, ne suffit plus à satisfaire les besoins, d'autant que les récents accidents de marché ont montré que les agrégats, bien que normalisés, pouvaient être fondés sur

des données de base incertaines en ce qui concerne la situation réelle des finances des États et de leurs démembrements.

Pour autant, l'exercice de normalisation internationale des comptes publics n'est pas simple.

En effet, à la différence de l'entreprise à laquelle peut s'appliquer une grille de lecture dont le modèle est, à quelques nuances près, partagé partout dans le monde, il n'existe pas de référentiel universellement accepté de la gestion des entités souveraines. La nature même de l'État souverain et son organisation varient d'ailleurs selon les cultures et les constitutions. La relation de la puissance publique au système économique est un sujet de controverses inépuisables entre économistes et dépend fortement de la taille et de la puissance des États. Comment analyser la création monétaire ? Comment décrire la relation circulaire entre un État et sa Banque Centrale ? Comment les monétaristes les plus purs, comme l'a récemment rappelé Adair Turner, Président de la très libérale FSA (Financial Services Authority), peuvent ils envisager de sortir d'une crise de dette et de croissance par de la simple création monétaire ? Comment valoriser le seigneurage ?

Plus prosaïquement, on aperçoit bien les différences profondes entre les États et les entreprises, différences qui s'atténuent d'ailleurs au fur et à mesure que les États utilisent pour leur action des « opérateurs spécialisés » qui peuvent, à la limite, s'analyser comme des entreprises, justifiant alors l'application des normes applicables à celles-ci.

On peut énumérer quelques unes de ces différences, encore une fois plus ou moins caractérisées selon qu'on considère l'État souverain ou ses démembrements.

Sauf guerre et conquête, l'État souverain est, à vue humaine, immortel. L'entreprise est, ô combien, mortelle. L'entreprise est un « nœud de contrats » dont le juge assure, in fine, le respect; l'État exerce une souveraineté mâtinée de contrat. L'entreprise vise le profit pour ses actionnaires ; l'État est « non for profit » ou du moins pour un profit collectif dont ne peut rendre compte son seul compte de résultat ni sa valeur vénale (on peut vendre un peu de domaine public grec, mais la Grèce n'est pas à vendre). L'entreprise cherche à optimiser la relation entre les coûts de production et les produits d'exploitation. L'État ne rattache pas, sauf exception, les produits fiscaux aux coûts de ses « services publics ». L'analyse de l'actif et du passif de l'entreprise est complexe et prête à controverse (valeur historique ? valeur de marché ?) mais les méthodes applicables sont bien connues. L'identification et la valorisation des actifs et des passifs de l'État, si elle est comparable dans le champ contractuel, n'est pas simple dès lors qu'on aborde le champ de sa souveraineté (les interventions économiques et sociales, les biens inaliénables de la Nation, cet « incorporel » singulier qu'est le droit de lever l'impôt dont l'évaluation supposerait une analyse macroéconomique du « gisement fiscal » et de l'acceptabilité de son « exploitation » par le pouvoir, etc.).

Comment, dans ces conditions, aborder la problématique de la normalisation internationale ?

Il est frappant de constater que les États ne s'en sont, à ce jour, pas préoccupés, ce qui crée, d'ailleurs, une grande hétérogénéité de systèmes (de la simple comptabilité de caisse, par exemple en Allemagne, à la pleine comptabilité d'exercice, désormais en vigueur en France). Seule la comptabilité économique nationale a été normalisée au niveau européen comme au niveau mondial.

Il était donc compréhensible que l'organisation mondiale des comptables, l'IFAC, aborde le sujet via l'IPSAS Board, un de ses comités spécialisés. Ce Comité a su travailler avec efficacité sur un premier corpus normatif, largement inspiré des IFRS, applicable aux domaines où cette référence était pertinente. Critiqué à l'origine pour sa composition par trop marquée par la présence de comptables issus du secteur privé, il a su s'adjoindre des membres ayant l'expérience du secteur public. Des experts avertis du secteur public français y ont activement participé, y compris en exerçant la Présidence du Comité. La nature ayant horreur du vide, les IPSAS sont ainsi devenues, de facto, la seule référence internationale et l'IPSAS Board le seul normalisateur international « auto-proclamé ». Cependant, la plupart des grandes nations ont conservé leurs systèmes nationaux et si certaines font référence aux IPSAS, rares sont celles qui les appliquent formellement, même si certains pays le proclament, et pour cause : les IPSAS ne traitent pas les sujets les plus difficiles, spécifiques au secteur public (les interventions et la fiscalité, par exemple, qui constituent pourtant l'enjeu majeur de la comptabilité publique). Certains prétendent même appliquer directement les IFRS, ce qui paraît d'autant plus surprenant que l'IASB se défend de traiter les problèmes du secteur public.

Comment, dans ces conditions, organiser la normalisation internationale de la comptabilité publique ?

Je pense personnellement que l'on peut se fonder sur l'existant et prendre les mesures propres à remédier aux insuffisances ou aux difficultés constatées, qu'il s'agisse de l'organisation du processus ou des grandes orientations de fond.

En ce qui concerne le processus, la principale question porte sur la légitimité politique de l'IPSAS Board, simple comité de l'IFAC, dont la gouvernance mériterait d'être revue pour permettre la reconnaissance de ses travaux par les États et par les organisations internationales compétentes. L'IFAC a bien identifié le problème et a spontanément proposé de placer l'IPSAS Board sous le regard du Public Interest Oversight Board (PIOB), institué en 2004 à l'initiative de l'IOSCO pour superviser les normes d'audit des sociétés cotées. Cette solution me paraît inappropriée en ce qu'elle placerait la supervision de la normalisation de la comptabilité publique sous le contrôle des régulateurs de marché financier. Il me semble préférable de concevoir, à l'instar du dispositif appliqué aux normes du secteur privé, un Monitoring Board spécifique, composé des institutions internationales les plus impliquées dans la supervision et dans la coordination des finances publiques, comme le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE, dans leurs composantes « secteur public », éventuellement associées à des institutions spécialisées d'audit public, comme l'INTOSAI et à l'organisation internationale des régulateurs de marché, l'IOSCO". Cet organisme pourrait alors conduire la réforme de la gouvernance de l'IPSAS Board, dont la composition et le processus de nomination des membres devraient être revus afin que l'amalgame entre professionnels de la gestion publique et experts comptables privés soit convenablement équilibré et que la représentation des différents systèmes institutionnels et des grandes zones géographiques soit correctement assurée. Le processus de normalisation lui-même devrait être revu et supervisé par ce Monitoring Board public afin de lui conférer une légitimité et une crédibilité indiscutables.

En ce qui concerne le fond, il conviendrait de confirmer le choix effectué par l'IPSAS Board en faveur de la comptabilité d'exercice (accrual). Mais il faudrait également « recadrer » les ambitions de l'IPSAS Board qui, bien que ses standards soient encore gravement lacunaires, envisage de s'attaquer à des questions qui ne relèvent pas, à mon sens, de la compétence des seuls comptables, telles que l'analyse de la soutenabilité des politiques publiques ou de la performance des gestions publiques.

Bien entendu, ces questions sont essentielles et méritent d'être étudiées, prioritairement la question de la soutenabilité, dans le cadre de la coordination macroéconomique internationale et de la gestion des grands déséquilibres qui affectent la stabilité financière, sous l'égide du FMI notamment. Le G 20 a d'ailleurs récemment entrepris de s'intéresser à la soutenabilité des politiques publiques.

Il s'agit cependant de questions d'une grande complexité mettant en cause la conduite des États et sa relation avec la macroéconomie et dont on voit mal comment les comptables pourraient prétendre y apporter seuls des réponses normatives alors qu'ils ne maîtrisent qu'une partie des éléments nécessaires à la formation de jugements éclairés. Ils peuvent, en

revanche, contribuer à étayer la réflexion en ce domaine, en favorisant la mise au point de systèmes de comptabilité générale performants.

Je suis encore plus réservé quant à l'ambition d'aborder les questions de performance, qui, dans le cas de la gestion des États, met en cause des choix politiques et culturels fondamentaux qu'il appartient aux peuples seuls et à leurs représentants, de trancher, du moins dans les nations démocratiques. En l'espèce, les outils utiles relèvent plus de la comptabilité nationale et de la statistique « sociétale » que de la comptabilité générale.

Compte tenu du caractère encore très incomplet de la normalisation engagée par l'IPSAS Board, la question se pose de savoir si, à l'instar du choix fait en matière de comptabilité privée, l'Europe doit s'en remettre au normalisateur international ainsi réformé. Je ne le pense pas. La crise des finances publiques en Europe rend urgentes la coordination des politiques budgétaires et la normalisation des systèmes comptables nécessaires à leur contrôle.

La situation relative à la normalisation internationale des comptes des entreprises dont la maturité, dès le début des années 2000, était avancée et le champ cohérent avec une globalisation effective des marchés, justifiait certes, en 2002, l'adhésion de l'Union Européenne aux IFRS. La situation relative aux comptes publics des États de l'Union est caractérisée,

en revanche, par l'existence d'une exigence institutionnelle purement européenne, le « six pack », par l'incomplétude des normes IPSAS et par la nécessité de discipliner au plus vite les vingt-sept, ou au moins les dix-sept, afin de mieux coordonner les politiques budgétaires des pays de la Zone Euro.

Je suis donc clairement partisan, en plein accord avec les préconisations du comité inter-directionnel chargé d'instruire ces questions au Ministère chargé des Finances et du Budget, dont les conclusions ont été approuvées par le Ministre, d'une démarche européenne, confiée à un normalisateur à construire, sans doute sur le modèle des autorités instituées pour accompagner la construction du marché financier unique. Cette démarche européenne serait parfaitement compatible avec la démarche internationale, les standards européens pouvant inspirer les standards internationaux ou s'en inspirer, selon le cas. L'Europe serait également mieux à même de faire prendre en compte, dans la définition du cadre conceptuel indispensable à la conduite rationnelle de la normalisation, les données fondamentales qui caractérisent la culture politique et constitutionnelle des membres de l'Union européenne.

Là encore, la contribution française pourrait être majeure, notre système comptable étant parmi les plus avancés, même si notre gestion financière n'est pas sans soulever de difficiles problèmes que la seule comptabilité ne saurait résoudre. ■

Françoise FLORES

Présidente de l'EFRAG

European Financial Reporting Advisory Group

## De l'influence de l'Europe dans le développement des IFRS

Il est devenu de bon ton ces temps derniers de fustiger les IFRS, « le désordre normatif » qu'elles auraient introduit, l'incapacité d'un normalisateur privé à servir l'intérêt général, l'imperméabilité de l'IASB à l'influence de l'Europe, enfin l'absence de considérations politiques dans l'influence qu'exerce l'Europe sur le développement des normes internationales. Pourtant la qualité des travaux de l'EFRAG est largement saluée, la capacité d'influence de l'Europe à travers l'EFRAG nous est enviée hors d'Europe. Aussi récemment l'ensemble des Etats Membres ont réaffirmé leur soutien à la politique IFRS de l'Union Européenne, tout en souhaitant voir encore mieux s'affirmer l'influence de l'Europe dans le débat international. Nos responsables politiques se tromperaient-ils? Ou bien faut-il regarder de plus près la réalité à laquelle nous sommes confrontés pour se convaincre qu'ils nous entraînent sur la bonne voie ?

Je comprends – et je partage – de nombreuses critiques qui sont faites sur l'évolution des normes IFRS depuis leur adoption par l'Europe. Cependant je crois aussi que les changements en cours ouvrent la voie à un optimisme de bon aloi.

L'Europe a fait le choix des IFRS il y a 10 ans, un changement qui a entraîné une double perte de souveraineté dans l'établissement des normes comptables pour la France, la compétence d'adoption des normes comptables applicables aux groupes cotés étant transférée du niveau national au niveau européen, le développement des dites normes étant confié à un organisme privé indépendant, l'IASB. Une double perte de souveraineté, ce n'est plus un changement, c'est une révolution.

### Le désordre était-il la conséquence inéluctable de cette révolution ?

Tout changement majeur entraîne une forte déstabilisation, mais il faut reconnaître que toutes les parties prenantes, entreprises, auditeurs et régulateurs ont réussi la mise en œuvre de la décision, et ont su s'organiser pour participer au développement des normes. Les difficultés rencontrées ne sont donc pas inhérentes à la décision elle-même. Elles proviennent, à mon sens, d'une part d'erreurs initiales dans la constitution et le mode de travail de l'IASB, d'autre part de la stratégie que s'est fixée l'IASB et qui a marqué les dix premières années de son existence.

En effet, dans les premières années, l'IASB a dû apprendre qu'indépendance ne signifiait pas « pouvoir absolu » mais bien

plutôt « délégation de service ». Dogmatisme, mépris du public, et volontaire ignorance de la vie pratique ont marqué les toutes premières années.

De plus, l'IASB a orienté son programme de travail pour servir une stratégie de conquête, et non pas en définissant les priorités qui auraient pu émaner du terrain – et notamment du terrain européen. L'Europe a décidé un carve-out d'IAS 39 en 2004, et en 2012, l'IASB songe à publier un document d'orientation !!! On aurait pu s'attendre – c'est le moins qu'on puisse dire – à une meilleure réactivité dans le service.

Par ailleurs, le programme de convergence avec les normes américaines, lancé en 2006 – avec l'accord, ne l'oublions pas, de la Commission Européenne –, et dont il demeure quatre projets de normes à l'agenda, a retardé de manière extrêmement significative la mise en place du fonctionnement de l'IASB que l'EFRAG et contribuent activement à instaurer.

Les priorités dans le travail de l'IASB, vues de l'Europe, auraient sans doute été définies différemment. Il y avait en Europe une véritable attente pour la mise en place d'une norme sur les Contrats d'Assurances et pour la révision de la comptabilité des instruments financiers. Il y avait aussi, et il y a toujours, un accord à trouver sur le modèle comptable à développer. Cependant, la priorité donnée à la révision des normes Chiffre d'Affaires et Contrats de Location n'a à aucun moment été bien comprise en Europe. Les efforts qui auront été consacrés à ces deux gros chantiers, que ce soit par le normalisateur ou par les

parties prenantes, auraient pu – et auraient dû – permettre un travail d'élaboration de bien meilleure qualité.

Les délais qui s'effilochent, la difficulté pour l'IASB et le FASB à s'entendre sur une solution commune, entraînent une incertitude pesante pour les entreprises au premier chef. Chacun veut anticiper le changement afin de l'accompagner le mieux possible, les délais qui dérapent entraînent donc des coûts supplémentaires et une certaine usure dans la participation à l'effort de normalisation. Le coût de participation dans tous les processus de consultation n'est pas négligeable. L'incertitude est pesante aussi, bien sûr, en matière de communication financière : comment la performance de l'entreprise pourra-t-elle être présentée et expliquée ? Les investisseurs seront-ils prêts à comprendre les changements apportés dans cette communication ? Aussi les dispositifs actuels n'ont pas laissé suffisamment de place à l'écoute des problématiques des plus petites sociétés cotées, une difficulté que l'ANC a très utilement contribué à mettre en lumière, même si les solutions restent à trouver.

Et la frustration ultime vient d'un objectif de convergence qui ne sera pas atteint sur les normes pour lesquelles il se justifiait le mieux, soient la norme sur les instruments financiers et sur les contrats d'assurances. C'était bien sur ce terrain que le G20 souhaitait éviter toute distorsion de concurrence que des corps de normes divergents peuvent entraîner.

### **En dressant un tel tableau, en décrivant des frustrations et des inquiétudes bien légitimes, comment puis-je avoir parlé d'optimisme ?**

L'EFRAG est – et a été depuis plus de onze ans – aux avant-postes de la critique constructive des travaux de l'IASB, dans leur contenu et dans leurs processus. La Commission Européenne – *qui est la voix politique de l'Europe dans le débat* – a été également très active dans les critiques des processus, et a joué un rôle majeur dans l'évolution de la gouvernance de et la création du Monitoring Board. En France, des organismes comme ACTEO qui représente l'industrie française ou le Conseil National de la Comptabilité ont aussi joué un rôle important dans ces critiques constructives. Grâce à ces critiques, et à celles apportées par d'autres parties prenantes en Europe et ailleurs dans le monde, les processus de décision de l'IASB se sont réformés et s'apprentent à se réformer encore.

Et toutes ces influences portent leurs fruits aujourd'hui. L'IASB aborde la troisième époque de son existence et, sous l'égide de son nouveau président, améliore et se prépare à améliorer de manière très significative son processus d'élaboration des normes. Le programme de travail se dessine après consultation du public, en phase avec les recommandations de l'EFRAG. Le travail en coopération étroite avec les organismes de normalisation comptable comme l'EFRAG en Europe, et avec l'EFRAG, l'ANC en France, ont un rôle important à jouer dans ce processus qui s'est défini et qui se renforce au cours du temps. Un certain nombre de projets que l'IASB ouvre aujourd'hui vont s'appuyer sur les travaux que l'EFRAG a menés, avec ses partenaires normalisateurs nationaux, ces dernières années. Je peux citer ici la définition d'une méthodologie dans l'analyse des effets des normes, la rationalisation des notes annexes aux états financiers, la comptabilisation des regrou-

pements d'entreprises sous contrôle commun, le rôle du modèle de gestion dans l'information financière. Et aussi bien sûr la mise en débat du modèle comptable. Dans tous ces débats, l'Europe se révèle influente, grâce à l'EFRAG, à ses partenaires, à la participation active du public.

Aussi je crois que les conditions sont en place pour que l'Europe – et donc la France – bénéficient à plein de l'adoption de normes internationales, de normes comptables que l'EFRAG avec l'ensemble des parties prenantes en Europe aura contribué très activement à façonner.

Au-delà des critiques déjà mentionnées, beaucoup s'interrogent aussi sur la capacité d'un normalisateur privé à satisfaire l'intérêt général. Toute normalisation se développe dans un contexte et poursuit des objectifs qui lui sont propres. Je note que la décision d'adoption des IFRS par l'Europe a été limitée dans son caractère obligatoire aux comptes consolidés des sociétés cotées. Ces comptes jouent d'abord et avant tout un rôle dans la communication financière des entreprises avec les investisseurs institutionnels et plus globalement avec les apporteurs de capitaux, partenaires du développement de l'entreprise. Dès lors, l'intérêt général se définit par égard à ce contexte : la normalisation comptable doit permettre de mieux éclairer les décisions des investisseurs<sup>1</sup> et aider à abaisser le coût du capital. Le caractère privé du normalisateur n'est pas en lui-même, de mon point de vue, un obstacle. Toutefois, plusieurs caractéristiques sont à mon sens nécessaires : l'indépendance et la transparence dans la prise de décision, la nécessité de rendre des comptes, une supervision sans faille, et enfin un contrôle ultime par les autorités politiques. Force est de constater que ces conditions étaient loin d'être réunies lorsque l'IASB a démarré ses activités au service de l'Europe.

La mise en place du Monitoring Board était une nécessité et constitue une évolution qui, encore très récente, doit permettre une participation des autorités politiques à la supervision des instances de normalisation, et la prise en considération des interactions entre normalisation comptable et comportements des acteurs économiques.

Dans la mesure où la gouvernance du normalisateur est partagée entre différentes autorités publiques, le contrôle ultime, par chaque juridiction concernée, de l'adoption des normes reste une absolue nécessité. Ce contrôle consacre bien que l'adoption des normes constitue une délégation de service, et non pas un transfert de souveraineté.

Enfin, certains voudraient remettre à plat le dispositif par lequel l'Europe exerce son influence sur le développement des normes internationales. L'EFRAG joue indéniablement un rôle dans l'influence que l'Europe exerce dans ce domaine. Mais je crois qu'il ne faut pas examiner l'EFRAG isolément. Dans tous les systèmes d'adoption actuellement en place dans les juridictions ayant adopté les IFRS, on retrouve systématiquement deux compétences à l'œuvre, une compétence technique et une

<sup>1</sup> Investisseurs intéressés par l'information et la communication financières et dirigeants d'entreprises ont vocation à partager la même perspective dans l'approche de l'information financière, soit celle de la création de valeur à long et moyen terme

compétence politique. Cette double compétence a été mise en place en Europe, la Commission Européenne joue le rôle politique qui est essentiel dans ce contexte (en liaison avec les autorités politiques de tous les États membres), et la Commission Européenne a délégué à l'EFRAG le rôle d'expert technique et c'est sous la supervision de cette autorité politique que l'EFRAG – organisme privé – exerce ses responsabilités.

La crédibilité et la représentativité des positions techniques de l'EFRAG s'est imposée au cours du temps. Certains de ses détracteurs voudraient faire accroire qu'à l'EFRAG « technique » signifie « théorique », et que nos positions seraient oubliées de la réalité économique et qu'elles n'auraient pas la capacité de faire émerger un point de vue européen. La manière dont l'EFRAG a étendu ses consultations, fait en sorte que les conditions d'application et de mise en œuvre des normes soient étudiées et prises en compte démontrent le contraire. La coordination étroite avec les normalisateurs nationaux qui est au cœur de notre politique est à mon sens une condition d'efficacité. C'est pourquoi chaque normalisateur national doit être encouragé à participer à l'effort européen.

Ainsi que je viens de le décrire, l'élaboration des normes internationales doit prendre en considération les aspects de politique économique et les aspects techniques – au sens large et juste du terme – de la normalisation. Ainsi, l'Europe s'exprime-t-elle à deux voix, la Commission Européenne en liaison étroite avec les États Membres dans le premier rôle, l'EFRAG dans le second, sous la supervision de la Commission Européenne.

Tous ceux que j'ai rencontrés qui se sont intéressés aux voies et moyens d'exercer une influence dans le développement des normes internationales ont rapidement identifié que la meilleure efficacité dans cette influence résidait dans la capacité à émettre et à porter au débat des propositions très tôt dans le processus. Les activités proactives de l'EFRAG ont été affichées comme un objectif majeur de l'EFRAG en 2005.

L'Union Européenne, sous l'égide de la Commission, a accordé son financement public à l'EFRAG depuis 2010 pour financer cet effort en amont. Pour que l'Europe soit efficace et fasse bonne utilisation de ses moyens, le partenariat de l'EFRAG avec les normalisateurs nationaux dans ces domaines de recherche amont est essentiel. Le CNC, et l'ANC maintenant, est un partenaire important de l'EFRAG. C'est ensemble avec le normalisateur anglais que nous avons publié en juillet nos pistes de réflexions sur la rationalisation des notes en annexe aux états financiers. C'est ensemble encore que nous travaillons à poser les termes d'un débat qui conduise à donner au modèle de gestion toute sa place dans l'information financière. Et ensemble nous sommes influents. **L'Europe n'a pas les moyens aujourd'hui de se disperser, et des initiatives qui resteraient nationales n'auraient que trop peu d'audience.** Jugeons plutôt. Dans le reste du monde, l'heure n'est pas à la dispersion. Par exemple, l'Asie et l'Océanie, alors qu'elles recouvrent des niveaux de développement économique et des cultures extrêmement disparates, – *et incluent des acteurs tels que le Japon, l'Inde et la Chine* – se sont réunies pour exercer leur influence ensemble.

Les activités proactives de l'EFRAG sont donc essentielles à l'Europe, et quand je dis « Europe », je pense à toutes les parties prenantes en Europe, les entreprises, la profession comptable, les investisseurs, les banquiers, les régulateurs, enfin tous ceux qui sont intéressés à un titre ou à un autre à la production d'une information financière de qualité à un coût raisonnable. La première étape d'une démarche proactive est de faire naître un débat en Europe, pour que les Européens soient partie prenante de la normalisation comptable qui est développée pour eux. Et une fois leur point de vue, leurs contraintes, leurs spécificités connues, la deuxième étape pour l'EFRAG consiste à convaincre directement et indirectement l'IASB, en faisant rayonner l'influence européenne dans le monde. ■

# Consultation publique de la Commission européenne

## « Évaluation de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public » (Mai 2012)

### Réponse des autorités françaises

À titre liminaire, les autorités françaises tiennent à souligner qu'elles soutiennent fortement toute initiative tendant à améliorer la fiabilité et la transparence des comptes publics des États membres.

De ce point de vue, l'établissement de comptes publics sur la base d'une comptabilité générale, « en droits constatés » (ou « comptabilité d'exercice ») contribue à ces objectifs. La France s'est d'ailleurs dotée, pour l'État comme pour l'ensemble des autres entités publiques, d'un cadre de normes comptables régulièrement publié et a mis en place un dispositif rigoureux de tenue des comptabilités « en droits constatés » permettant de présenter la situation patrimoniale et financière de ces entités et de soumettre à une certification externe les comptes des plus importantes d'entre elles, dont l'État et les administrations de sécurité sociale.

Pour autant, la mise en oeuvre d'une comptabilité « en droits constatés » n'implique pas, de façon nécessaire, de se référer aux normes IPSAS qui ne sont pas le cadre comptable public dont les États membres ont besoin, celles-ci ne constituant pas une référence suffisante, pertinente et légitime pour différentes raisons exposées dans la réponse détaillée ci-après, dont la principale est l'absence de normes traitant des opérations spécifiques des entités publiques.

Au-delà de ces aspects techniques, la France souhaite attirer l'attention d'Eurostat sur les limites du dispositif en vigueur pour la normalisation comptable internationale du secteur public, qui sont d'une importance majeure dès lors que l'Union européenne envisage de renvoyer, de façon explicite, aux normes IPSAS, pour les comptes des États membres.

Ce dispositif réalisé sous les auspices de la fédération internationale des experts-comptables (IFAC) est en effet critiquable à plusieurs points de vue détaillés ci-après. En effet, d'une part, cette normalisation dépasse le périmètre strictement comptable pour s'intéresser désormais à la soutenabilité des finances publiques ou à la restitution de la performance des services publics.

D'autre part, l'absence d'implication institutionnelle et organisée des autorités publiques et des organismes internationaux spécialistes du secteur public (OCDE et FMI notamment) est à ce stade préoccupante.

L'IFAC lui-même a pris conscience des limites de ce dispositif et des critiques qu'il appelle de la part de certains responsables des comptes publics, notamment sur la légitimité de l'IPSAS Board et sur l'absence de supervision de ses travaux. C'est pourquoi, il a engagé spontanément un exercice limité sur sa propre gouvernance afin d'en contrôler l'évolution. Il n'en a pas, pour autant, remis en cause les caractéristiques essentielles.

La France considère qu'il y aurait un paradoxe à ce que l'Union européenne abandonne la production normative dans ce domaine régalien à une autorité privée, extérieure à l'Union européenne et dépourvue de légitimité, y compris technique s'agissant de la comptabilité publique. Elle considère que l'Union doit se donner l'objectif et les moyens de fixer elle-même les normes comptables qu'elle souhaite voir respectées par les administrations publiques de ses États-membres, en s'appuyant, en tant que de besoin sur les travaux normatifs déjà réalisés par différents États membres, et en entretenant les liaisons nécessaires avec les autres États, membres de l'OCDE ou représentés au FMI.

La France est prête à appuyer une initiative qui irait en ce sens.

#### Réponse détaillée

##### 1. Please state the main motivations for your interest in this public consultation?

La France souhaite répondre à cette consultation publique compte tenu de son incidence sur la gouvernance des finances publiques nationales. Cette réponse se nourrit par ailleurs de l'expérience française en matière de comptabilité publique, l'ensemble des entités publiques françaises tenant des comptabilités dites en "droits constatés".

##### 2. Do you consider that International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) are suitable for implementation in the EU Member States? (Yes/No/Partly)

Réponse: non.

*Please explain the main reasons for your answer, and provide any available supporting information for your answer. If you answered "partly" or "no", do you consider that accruals accounting standards would nevertheless be suitable for implementation in the EU Member States?*

Les besoins des États membres en matière de comptabilité publique sont doubles : d'une part la réponse à des objectifs

propres à la comptabilité publique et d'autre part la fourniture d'intrants à la comptabilité nationale.

De ces deux points de vue, la comptabilité de droits constatés (ou comptabilité d'exercice) est, dans son principe, adaptée aux besoins des États membres. L'ensemble des administrations publiques, en France, dispose d'ailleurs d'une comptabilité d'exercice (l'État, les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux et locaux). Les comptes des administrations les plus importantes sont par ailleurs certifiés annuellement.

Mais il convient de ne pas assimiler les notions de comptabilité d'exercice et de référentiel IPSAS, qui n'est qu'un des référentiels existant pour ce type de comptabilité et qui ne constitue au demeurant pas le référentiel souhaitable pour les États membres. En effet, les normes IPSAS ne sont pas adaptées aux besoins cités en introduction.

Les principales raisons en sont les suivantes :

- l'absence de normes traitant des opérations spécifiques des entités publiques (et notamment de traitement comptable pour les prestations sociales qui représentent plus de la moitié de la dépense des administrations publiques en France) – le référentiel est incomplet sur des points cruciaux pour le secteur public ;
- les travaux en cours sur le cadre conceptuel qui induisent que les normes existantes devraient être revues et/ou précisées dans le futur à la lumière d'orientations conceptuelles aujourd'hui non définies – le référentiel n'est pas stabilisé ;
- la grande complexité des normes IPSAS les rendent inadaptées aux moyennes et petites entités ;
- les normes IPSAS ne sont que des normes de présentation des comptes, ce qui en l'absence de règles sur la tenue de la comptabilité, ne garantit pas l'homogénéité des comptes produits.

La France note en outre que l'on dispose à ce stade de peu de retours d'expériences sur l'application des normes IPSAS : celles-ci ont été adoptées par quelques pays, puis abandonnées par certains au bénéfice des IFRS et, dans la plupart des cas, servent uniquement comme référence aux normalisateurs comptables nationaux. Le fait que ni la France, ni d'autres États membres qui ont mis en place des comptabilités en droits constatés, n'appliquent ces normes met ainsi en évidence les doutes ou réserves des autorités publiques sur le caractère approprié de celles-ci pour la tenue et la présentation de leur comptabilité.

En outre, les normes IPSAS ne pourraient constituer une base de référence pour l'établissement de normes comptables harmonisées au niveau européen que si les questions relatives à la gouvernance de l'IPSAS Board étaient résolues. En effet, la gouvernance actuelle, qui accorde peu de place aux spécialistes du secteur public, est la cause principale des limites du référentiel (celui-ci ne traitant pas des questions spécifiques du secteur public) – ce sujet est abordé en détail dans la question 7 *infra*.

Enfin, la France souhaite rappeler que pour mettre en place une comptabilité en droits constatés, il n'est pas suffisant de disposer de normes. Il faut mettre en place un système comptable rigoureux reposant sur une organisation claire et

adaptée. La forte expérience acquise par la France dans la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice lui permet d'indiquer que cette démarche est complexe, longue et coûteuse et que la fiabilité et la qualité de la comptabilité publique dépendent d'un ensemble de facteurs à évaluer conjointement (clarté des règles, contrôle interne, audit, moyens,...).

Ainsi, dans le cadre de l'objectif d'harmonisation des référentiels comptables des États membres, les avantages et les modalités d'une construction de normes européennes devraient être étudiés en tant que tels. L'Union doit se donner l'objectif et les moyens de fixer elle-même le référentiel comptable qu'elle souhaite voir appliquer par les administrations publiques de ses États membres. Elle doit, parallèlement, entamer l'élaboration d'un cadre conceptuel et de normes comptables publiques communautaires, en s'appuyant, en tant que de besoin sur les travaux normatifs déjà réalisés par différents États membres, et en entretenant les liaisons nécessaires avec les autres États, membres de l'OCDE ou représentés au FMI. La France est prête à appuyer une initiative qui irait en ce sens.

### 3. What do you consider would be the main advantages, opportunities and benefits from any future implementation of IPSAS in EU Member States?

En conséquence de la réponse à la question 2 *supra*, la France souligne les avantages, opportunités et bénéfices d'une comptabilité d'exercice établie selon des normes comptables harmonisées au niveau européen (la comptabilité d'exercice pouvant être établie selon des normes autres que les IPSAS). Ils sont liés aux apports bien connus de la comptabilité d'exercice (rattachement des charges et produits à l'exercice et inventaire des droits et obligations des entités) qui permettent de dépasser les limites de la comptabilité de caisse « au sens strict », adaptée à la description des flux venant en exécution du budget mais, par nature inadaptée à la description du patrimoine et de la situation financière des entités publiques. Elle considère en revanche qu'il n'y aurait pas d'avantages, opportunités et bénéfices liés à une future utilisation des IPSAS en l'état actuel de ce référentiel.

### 4. What do you consider would be the main obstacles and disadvantages concerning any future implementation of IPSAS in EU Member States?

En conséquence de la réponse à la question 2 *supra*, les principaux obstacles et inconvénients liés à une future utilisation des IPSAS sont liés au caractère incomplet et inadapté aux besoins des États membres du référentiel IPSAS.

### 5. If you have any observations concerning the connections or links between possible future IPSAS implementation and financial reporting for the Excessive Deficit Procedure, please provide them here.

Il convient tout d'abord de noter que cette question peut être comprise de deux façons différentes. Elle peut porter sur les liens entre la comptabilité générale et les données utilisées comme intrants dans la comptabilité nationale qui est utilisée pour le calcul des ratios pertinents dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE). La question peut aller au-delà et porter sur une éventuelle modification des règles de comptabilité nationale dans le cadre d'une convergence avec les normes IPSAS.

En l'état actuel du référentiel IPSAS et si celui-ci devait être appliqué par les États membres, les données de comptabilité nationale transmises dans le cadre de la PDE ne sauraient être établies sur la base de données de comptabilité générale construites avec des normes insuffisamment précises ou en l'absence de norme (cas du traitement comptable des prestations sociales).

En outre, la question du périmètre des administrations publiques, qui est centrale dans le cadre de la PDE, n'est pas traitée par le référentiel IPSAS : la notion d' "entité publique" n'est pas définie et les comptes consolidés doivent être établis en application de la norme IPSAS 6 qui recourt à une approche par le contrôle - or l'utilisation d'une approche par le contrôle ne permet pas d'établir le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (exemple : les sociétés de droit privé et à activité marchande peuvent être contrôlées par l'État sans pour autant relever de la catégorie des administrations publiques).

Il est donc illusoire de penser disposer, sur la base des normes IPSAS, des comptes consolidés des administrations publiques directement utilisables dans le cadre de la PDE.

Le souhait légitime d'améliorer les sources comptables qui constituent les intrants de la comptabilité nationale ne peut pas conduire à rechercher une convergence totale entre les normes de comptabilité publique et les règles de comptabilité nationale, ces deux comptabilités ayant des objectifs différents.

Enfin, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 prévoit que les États membres transmettent des données de caisse ou de chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique (mensuellement ou trimestriellement) pour établir les données de comptabilité nationale en application du SEC 95.

En conséquence, il ne paraît pas possible d'apprécier la connexion directe entre l'application des normes IPSAS et la PDE.

La France est néanmoins d'avis que l'utilisation de données issues d'une comptabilité d'exercice comme intrants de la comptabilité nationale qui sert de cadre au calcul des ratios prévus par le Pacte de stabilité et de croissance est de nature à fiabiliser ces derniers. Par ailleurs, l'établissement de ces données de comptabilité d'exercice selon des normes harmonisées au niveau européen serait de nature à accroître leur comparabilité.

#### **6. Please give any views or comments concerning the process and timetable for any future implementation of IPSAS in EU Member States.**

La France considère que la question de la procédure et du calendrier d'une éventuelle future adoption des IPSAS n'a pas lieu d'être dans le cadre de cette consultation publique, puisqu'elle est politique et qu'il revient aux États membres et aux instances européennes d'y répondre.

#### **7. Please provide any other observations or information you would like to make available which are not covered by your earlier answers.**

La France tient à souligner l'importance du sujet évoqué à la question 2 concernant l'existence de problèmes de gouvernance de l'IPSAS Board.

Le choix d'un mécanisme de surveillance de l'IPSAS Board est en cours : l'organisme de surveillance envisagé est le Public Interest Oversight Board (PIOB). Le Monitoring Group de l'IFAC a d'ailleurs lancé une consultation publique sur ce sujet. Ce choix appelle deux commentaires de procédure. D'une part, certains gouvernements ont été consultés en amont du choix d'un mécanisme de surveillance sans que la procédure suivie pour cette consultation ait fait l'objet d'un quelconque compte-rendu public (les modalités de choix des gouvernements consultés ne sont pas connues, les réponses ne sont pas formulées par écrit, les résultats n'ont pas été rendus publics). D'autre part ce choix d'un mécanisme de surveillance n'a pas fait l'objet d'une consultation publique. Ce manque de transparence est préoccupant et doit faire l'objet de la plus grande attention. Sur le fond, le choix du PIOB (organisme spécialisé dans le fonctionnement des marchés et du secteur privé) pour effectuer la surveillance d'un organisme de normalisation du secteur public et la décision de ne pas s'appuyer sur des organismes spécialistes du secteur public (notamment OCDE et FMI) posent question et mériteraient d'être justifiés précisément.

Le rôle joué par l'International Federation of Accountants (IFAC) dans le fonctionnement de l'IPSAS Board doit être éclairci. C'est en effet l'IFAC qui désigne les membres de l'IPSAS Board selon une procédure non définie et non publique et qui définit certaines orientations stratégiques des travaux de l'IPSAS Board, comme l'a mis en évidence le Memorandum of Understanding (MoU) signé le 22 novembre 2011 par le président de l'IFAC, le directeur général de l'IFAC et le président de l'IASB, qui réaffirme la convergence des normes comptables pour le secteur privé et le secteur public. Le fait que le président de l'IPSAS Board n'ait pas signé ce document pose par ailleurs question sur le statut et l'indépendance du Board.

Le sujet du périmètre de compétence de l'IPSAS Board est en cours de discussion (les travaux en cours sur le futur cadre conceptuel du référentiel IPSAS Board doivent permettre de définir si celui-ci s'intéresse uniquement aux états financiers ou à l'ensemble du reporting financier, dont le périmètre et les limites ne sont cependant pas définis). Or, si la légitimité du Board est reconnue s'agissant de normalisation comptable, elle est en revanche très discutable s'agissant de sujets dépassant le strict domaine comptable tels que la soutenabilité ou le reporting de performance, qui demandent des compétences en statistiques, économie, ... non réunies à ce jour au sein du Board constitué d'experts de la comptabilité.

Au total, dans ce contexte, l'absence de rôle de surveillance ou de gouvernance pour les gouvernements et les institutions publiques paraît d'autant plus préoccupante. La France considère qu'il est inapproprié d'évaluer l'adéquation des normes IPSAS, même en tant que référence pour la construction de normes de comptabilité publique européennes, tant que des réponses à ces différentes questions n'auront pas été apportées. ■



**Yves DANBAKLI**  
Analyste Financier  
Consultant International



**Alain-Gérard COHEN**  
Inspecteur Général des Finances honoraire  
Consultant international

## Pour une meilleure lisibilité des comptes publics

**À** l'heure où le financement des collectivités publiques s'avère complexe voire controversé, les auteurs proposent une nouvelle lecture des comptes des États et des collectivités publiques, plus proches de la comptabilité privée et permettant une meilleure appréciation de la « soutenabilité » d'un budget ou du poids de l'endettement des administrations. Cet article est un résumé fait par les auteurs: pour plus de détails, l'article complet est paru en deux fois dans la revue *Banque*, n° 308 et 309 (novembre et décembre 2012)

La proposition d'analyse nouvelle des finances publiques, selon les critères du privé, est fondée sur deux progrès majeurs de ces dernières années : une volonté affirmée des pouvoirs publics d'introduire, sur le modèle du secteur entrepreneurial, les instruments d'une gestion axée sur les résultats et la performance<sup>1</sup> ; en conséquence, une comptabilité publique non plus de caisse mais d'engagements accompagnée de comptes patrimoniaux et bilanciers. Cette étude propose d'appliquer aux comptes des États et collectivités territoriales des normes utilisées dans le privé aussi bien en termes de **présentation** en partie double, pour améliorer la lisibilité et la transparence des comptes publics, qu'en termes d'**analyse** financière, utilisant une batterie d'indicateurs. Elle s'applique, pour l'exemple, sur les comptes publics disponibles de la France de 2009, 2010 et 2011<sup>2</sup>. On pourra ainsi, entre autres, répondre à quelques questions d'actualité, telle le poids de la dette ou celui des dépenses publiques

### La disponibilité des informations et leur exploitation

Un effort a déjà été accompli par les administrations publiques pour améliorer leur politique de communication et de transparence. Ainsi, trouve-t-on sur le Net les données financières de tel ou tel État ou de telle collectivité. De leur côté, les organismes internationaux ou de statistiques (FMI, Eurostat,

INSEE) mettent à la disposition de qui veut bien les consulter, des tableaux et des études détaillées sur les finances publiques de quasiment tous les pays. Enfin, la grande majorité des États jouent la transparence budgétaire, et adoptent un modèle de présentation plus ou moins identique publié sur Internet. Il existe d'ailleurs un indicateur qui calcule le degré de transparence, l'*Open Budget Index*, donnant une note sur une échelle qui va de 0 à 100. La France était, en 2006, placée à la première place, avec 88, selon une étude du PNUD<sup>3</sup>. Mais depuis sa position s'est un peu dégradée passant en 2012 à 83 %, ce qui la place désormais au 3<sup>e</sup> rang, derrière le Royaume Uni et la Suède.

Mais, de telles données sont-elles rapidement et aisément compréhensibles en l'état ? Les présentations donnent-elles une image fidèle, comme disent les auditeurs, des enjeux budgétaires, des objectifs et des résultats de l'action publique, de la qualité de la gouvernance et de la maîtrise des équilibres ? Un certain travail est nécessaire pour y voir plus clair.

Selon une démarche d'analyse classique en trois temps, nous allons reconstituer et analyser Le Compte de résultat, le Bilan et le Tableau de Financement des « Administrations Publiques » pour les 3 années 2009-2011 et tenter pour 2012 quelques extrapolations à partir des éléments disponibles à ce jour.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Voir : Alain-Gérard COHEN « *La Nouvelle Gestion Publique* » 2012 Gualino (Lextenso)

<sup>2</sup> Malheureusement, les éléments 2012 ne sont pas encore disponibles : nous tenterons néanmoins quelques extrapolations.

<sup>3</sup> Programme des Nations-Unies pour le Développement

<sup>4</sup> Possible sauf pour l'analyse du bilan, les données de l'INSEE n'étant pas publiées au jour de la rédaction de cet article.

Tableau 1 : Administrations publiques françaises  
Les comptes de résultat (simplifiés) de 2009 à 2012

DEPENSES TOTALES	2009	2010	2011	2012	RÉCETTES TOTALES	2009	2010	2011	2012
	1 070,6	1 095,8	1 118,7	1 151,1		928	958,3	1 014,8	1 052,3
					Résultat Net: PERTE ou DÉFICIT	142,6	137,3	103,9	98,8

Les comptes des administrations françaises pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012. Source INSEE, en milliards d'euros.

## Le COMPTE DE RESULTAT et les ratios d'analyse qui y sont liés Le Budget ou compte de résultat des administrations publiques

Le premier est d'établir le compte de résultat de l'État-considéré comme une entreprise. Ce travail est présenté ci-dessus (Tableau 1), établi sur la base des informations fournies par l'INSEE.

Dans ce tableau, le résultat net de « l'entreprise France » a été négatif en 2009, 2010 et 2011, ainsi qu'en 2012 malgré une tendance à l'amélioration.<sup>5</sup> Les chiffres correspondent exactement au déficit annoncé du budget des administrations publiques (- 103,9 milliards d'euros en 2011, par exemple).

Cependant, les comptes du secteur privé excluent du compte de résultat le poste « investissement ». Or les dépenses publiques, dans les comptes de la France qui sont présentés, intègrent au contraire les investissements, dénommés FBCF – Formation Brute de Capital Fixe. Un travail de retraitement des données est donc nécessaire si l'on veut adopter l'approche utilisée dans le secteur privé. Le tableau ci-dessous (Tableau 2) n'intègre plus les dépenses relatives à la FBCF des administrations (61,4 milliards d'euros en 2011, 63,7 milliards en 2012).

De même, toujours en suivant les normes privées, sont exclues les autres acquisitions nettes d'actifs non financiers (1,6 milliards d'euros en 2011, 0,5 milliards en 2012).

Le déficit ou la perte en sont réduits d'autant, mais le résultat net de l'entreprise France reste néanmoins assez largement déficitaire, passant en 2011 par exemple, de - 103,9 milliards à encore - 40,9 milliards d'euros, et de 98,8 milliards à 34,6 milliards en 2012 (Tableau 2)

### Le Résultat de l'Action Publique (RAP)

Dès lors que le budget du secteur public commence à ressembler au compte de résultat d'une entreprise, une décomposition en « soldes intermédiaires de gestion » peut être tentée, comme

<sup>5</sup> Il doit être clair que l'analyse des comptes s'arrête aux derniers comptes publiés c'est-à-dire ceux de 2011. Toutefois, chaque fois que cela a été possible les chiffres disponibles pour 2012 ont été intégrés.

Tableau 2 : Retraitement des données

Tableau détaillé du budget des administrations publiques en France, hors FBCF

DEPENSES	2009	2010	2011	2012	RÉCETTES	2009	2010	2011	2012
Consommation Intermédiaire	113,9	121,5	119,2	120,8	Recettes de production et Revenus propriété	79,5	82,9	85,5	86,0
Salaires et charges sociales	254,2	259,4	263,7	267,7	Impôts régionaux et autres	479,4	500,8	540,6	562,2
Prestation sociales	365,5	377,7	389,4	643,3	Cotisations Sociales	364,8	371,5	385,4	404,1
Charges d'interventions (transfert, subv.)	223,3	227,6	230,8						
Résultat de l'Activité Publique (RAP)	- 33,2	- 31,0	+ 8,4	+ 20,5	Résultat Net: PERTE ou DÉFICIT	74,7	74,9	40,9	34,6
Résultat Financier (RF) Intérêts payés nets	45,8	47,0	52,6	55,1					

Les comptes des administrations françaises, soldes de gestion pour les années 2009, 2010, 2011 retraités. Source INSEE, en milliards d'euros.

dans une analyse financière classique. Le premier est le résultat d'exploitation.

Le résultat d'exploitation (REX ou EBIT en Anglais, *Earnings Before Interest and Taxes*), autrement dit le solde entre recettes d'exploitation et dépenses d'exploitation, avant paiement des intérêts et hors dépenses d'investissements (FBCF), détermine la performance – ici de l'État – avant le coût entraîné par le choix de financement de l'outil de travail. Les comptes seraient-ils équilibrés avant la charge de la rémunération des dettes ?

Nous appellerons ce solde de gestion de l'État (REX ou EBIT pour une société) « RAP », Résultat de l'Action Publique, ou « PAR » (*Public Activities Result*) si l'on veut sacrifier à la mode anglo-saxonne<sup>6</sup>.

Comme l'indique le tableau 2 ci-dessus, le RAP est lui aussi déficitaire : - 33,2 milliards en 2009, - 31 milliards en 2010, mais devient légèrement excédentaire en 2011 et plus nettement en 2012 (respectivement + 8,4 milliards et +20,5 milliards). Cet indicateur RAP est fort intéressant car il ne concerne que l'activité publique stricto sensu. Se calculant avant intérêts, éléments exceptionnels éventuels, et investissements, il est tout à fait pertinent pour refléter l'équilibre du fonctionnement des administrations... Même s'il ne s'agit que d'un « petit équilibre », il a été rétabli en 2011 et a connu une légère amélioration en 2012. Est-ce suffisant ? Quel serait le niveau adéquat du RAP ?

### Le niveau idéal ou normatif du RAP

Le REX (ou EBIT) est, dans le privé, très rarement déficitaire, sauf à mettre gravement en péril la poursuite de l'activité de l'entreprise. De fait, il serait important que le RAP soit toujours positif, quelle que soit la gravité de la situation, comme ultime garde-fou pour protéger les citoyens-contribuables. Mais suffit-il qu'il soit positif ?

<sup>6</sup> Il est important de ne pas confondre le RAP avec le « solde primaire » des économistes, solde hors intérêts mais incorporant les investissements au même titre que les dépenses courantes de fonctionnement

Tableau 3 : Niveau du RAP normatif

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RAP	35 011	66 992	63 678	57 608	-33 561	-29 828	8 420	20 500
RAP normatif (0)	84 491	88 232	115 577	122 233	109 528	107 083	112 300	119 300
RAP normatif (-3)	47 296	44 991	58 718	63 778	52 314	48 656	52 282	58 445

Un niveau « normatif » du RAP peut être déterminé (Tableau 3) : il couvre au minimum la charge nette des intérêts (charges d'intérêts diminuées des intérêts reçus) ainsi que les investissements (FBCF). Mais pour l'État il existe une tolérance plus large, celle du déficit selon les critères de Maastricht<sup>7</sup> :

- fourchette haute (le résultat net est égal à zéro) : intérêts nets + investissements
- fourchette basse : le résultat net est égal à : intérêts nets + investissements - déficit maximum toléré (- 3 % du PIB, critère de tolérance de Maastricht) .

Voyons les chiffres : Tableau 3

Le RAP est redevenu positif en 2011 (+8,4 milliards d'euros) après 2 ans dans le rouge. Mais cette amélioration, comme celle de 2012 (RAP 2012 = +20,5 milliards), est encore insuffisante. En prenant le RAP normatif qui inclut la tolérance de Maastricht, le plus favorable, (déficit maximum de 3 % du PIB), le RAP effectif aurait dû être de +52,3 milliards d'euros en 2011 et +58,4 milliards d'euros en 2012. Nous sommes encore loin du compte...

### Le résultat financier, annonciateur de la crise

Le résultat financier est le solde entre les charges financières qui rémunèrent les emprunts contractés auprès des prêteurs et les produits financiers qui rémunèrent les placements. Dans le privé, ce solde est comparé au Résultat d'Exploitation (REX ou EBIT). Il est admis, selon les normes, que REX doit être au moins trois fois supérieur aux frais financiers afin de ne pas mettre en péril l'entreprise par un endettement excessif, en dépit même d'une exploitation bénéficiaire. Au dessous de 3, le ratio est jugé alarmant.

Dans le cas des finances publiques, le RAP (équivalent du REX ou EBIT) n'est jamais supérieur à 3 fois la charge nette

<sup>7</sup> « le rapport entre déficit public et PIB doit être inférieur à 3 %, à moins que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire ou que le ratio ait diminué de manière substantielle et constante. »

Tableau 4 : Résultat financier  
Le ratio RAP/charge nette d'intérêts

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Intérêts (nets à partir de 2009)	44 103	42 043	51 029	56 607	41 757	46 059	49 300	55 100
RAP	35 011	66 992	63 678	57 608	-33 561	-29 828	8 420	20 500
RAP/Intérêts nets	0,79	1,59	1,25	1,02	-0,80	-0,65	0,17	0,37

Source des données : Eurostat

Tableau 5 : Solde final  
Le résultat net

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit	-49 480	-21 240	-51 899	-64 625	-143 089	-136 911	-103 880	-98 800
PIB	1 239 834	1 441 372	1 895 284	1 948 511	1 907 145	1 947 576	2 000 609	2 028 500
RAP/PIB	2,82%	4,65%	3,36%	2,96%	-1,76%	-1,53%	0,42%	1,01%
Déficit/PIB	-3,99%	-1,47%	-2,74%	-3,32%	-7,50%	-7,03%	-5,19%	-4,87%
Déficit/Total recette	-7,99%	-2,94%	-5,52%	-6,69%	-15,41%	-14,29%	-10,24%	-9,39%

d'intérêts, ni en France ni en Europe. Globalement pour les administrations publiques européennes, le ratio est compris entre 0,9 et 1,7 fois, selon les années. Les ratios 2009 et 2010 pour l'Europe des 27 pourraient même être qualifiés de « dramatiques », avec des chiffres en dessous de zéro car cela signifie que, le RAP n'a pas, au moins pendant ces 2 années, couvert le paiement des intérêts. Pour la France, le niveau du RAP a été annonciateur de crise, chutant de 1,5 en 2000 à 1,25 en 2007 puis à 1,02 en 2008 avant de devenir négatif en 2009 et 2010, le budget ne pouvant plus supporter la rémunération des dettes. Toutefois le ratio redevient timidement positif en 2011 et s'améliore en 2012 mais sans retrouver les niveaux d'avant la crise (Tableau 4).

### Le résultat net encadré par les critères de Maastricht

S'agissant du solde final ou résultat net, une norme d'orthodoxie financière existe, établie par les critères de Maastricht évoqués plus haut : « le rapport entre déficit public et PIB doit être inférieur à 3 % »

Le critère n'a pas été respecté en France depuis longtemps (voir Tableau 5). Mais il atteint un niveau négatif alarmant pour les 3 années de l'étude ainsi qu'en 2012.

À noter que la formulation habituelle du déficit par rapport au PIB aboutit à des chiffres moitié moindres que le ratio conforme aux usages privés, déficit sur recettes, ainsi qu'on va l'expliquer maintenant !

### Les taux de marge du « compte de résultat » public

Dans le privé, les soldes sont toujours rapportées au chiffre d'affaires (total des recettes) pour obtenir ainsi les taux de marge (soldes exprimés en pourcentage du CA). Le REX ou EBIT, (ici l'équivalent est le RAP), varie dans une fourchette qui fluctue entre 3 et 6 % du chiffre d'affaires. Le résultat financier (ou charge nette d'intérêts) du secteur de l'industrie lourde, gourmand en capitaux (donc mieux comparable au secteur public), est en général la moitié du REX (3 % contre 6 %).

Tableau 6 : Taux de marge  
RAP/Total des recettes en France, en Allemagne et en Europe des 27

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total recettes	619 036	723 013	940 720	965 398	928 818	957 846	1 014 820	1 052 300
RAP	35 011	66 992	63 678	57 608	-33 561	-29 828	8 420	20 500
RAP/Total recette	5,66%	9,27%	6,77%	5,97%	-3,61%	-3,11%	0,83%	1,95%

Finances des administrations publiques en Allemagne en millions d'euros						
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010
Total recettes	862 600	957 490	1 065 780	1 088 460	1 066 040	1 082 090
RAP	33 720	71 050	100 880	99 490	22 490	5 900
RAP/Total recette	3,91%	7,42%	9,47%	9,14%	2,11%	0,55%

Finances des administrations publiques en Europe en millions d'euros						
Année	2000	2005	2007	2008	2009	2010
Total recettes	4 179 781	4 909 735	5 548 748	5 570 372	5 184 859	5 399 796
RAP	475 850	241 304	519 934	365 256	-165 493	-151 014
RAP/Total recette	11,38%	4,91%	9,37%	6,56%	-3,19%	-2,80%

Mais les économistes du secteur public suivent une toute autre logique. Ils ont l'habitude de rapporter les soldes budgétaires (déficit ou déficit primaire) au PIB. En bonne logique, les dépenses devraient être comparées aux rentrées, et par conséquent aux recettes de l'État. Mais en 1945 – époque où a été instauré l'usage de parler du déficit en points de PIB –, la plupart des nations se trouvaient dans une situation économique catastrophique, leurs recettes étaient impossibles à évaluer et on a préféré mesurer leur dette publique par rapport à leur potentiel économique<sup>8</sup>.

Qu'en est-il du RAP français comparé aux recettes, c'est-à-dire du taux de marge ? (voir Tableau 6)

Il est en 2000 à un niveau honorable, 9,27 % du total des recettes. Puis il tombe à 6,77 % en 2007, pour devenir négatif en France en 2009 (-3,61 %) et 2010 (-3,11 %) avant de redevenir légèrement positif en 2011 (+0,67 %) et 2012 (+1,95 %).

À l'inverse, l'Allemagne passe de 7,42 % en 2000 (moins que la France) à 9,47 % en 2007 et il en est de même pour l'Europe dans son ensemble, de 4,91 % à 9,37 en 2007, c'est-à-dire à la veille de la crise.

Puis l'Allemagne résiste beaucoup mieux et conserve un RAP positif même s'il est en sensible diminution. L'Europe en revanche accuse nettement le coup.

Pour en revenir à la France, il faut dire que dans le privé un REX (ou EBIT) est jugé satisfaisant lorsqu'il atteint 10 % du chiffre d'affaires ! Le RAP français ayant frôlé ce chiffre en 2000, l'analyste aurait conclu alors que le pays était bien géré et qu'un investisseur potentiel pouvait à l'époque acheter l'action France...

<sup>8</sup> Il est intéressant de noter cependant que l'argument est purement psychologique car, en effet, le rapport est quasi constant entre l'un et l'autre, Déficit/PIB est pratiquement égal à 2 fois le déficit/total recettes), preuve du lien entre les recettes des administrations publiques et le PIB, les premières étant quasiment toujours égales à 50 % du deuxième.

Tableau 7

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total recettes	619 036	723 013	940 720	965 398	928 818	957 846	1 014 820	1 052 300
Evolution des recettes				2,62%	-3,79%	3,13%	5,95%	3,69%
Total dépenses	668 516	744 253	992 619	1 030 023	1 071 907	1 094 757	1 118 700	1 151 100
Evolution des dépenses				3,77%	4,07%	2,13%	2,19%	2,90%

Mais cela devient beaucoup plus douteux à partir de 2007 et encore davantage pour les années qui suivent.

Le taux de marge sur le RAP serait ainsi un bon indicateur de gestion pour l'analyse des comptes du secteur public, comme il l'est pour une entreprise. Il devrait comme pour elle être aux environs de 10 % mais on peut admettre après analyse de divers comptes publics (benchmark), qu'une fourchette allant de 4 à 12 % du total des recettes est un niveau acceptable pour le RAP dans les pays dits développés.

#### Conclusion à ce stade de l'analyse (« compte de résultat ») et ajout des données les plus récentes

En reprenant les données budgétaires 2012 que l'INSEE a fournies depuis peu (encore sujettes à des rectifications ultérieures), l'analyse de l'évolution des ratios en 2012, est la suivante.

À noter que les recettes augmentent plus vite que les dépenses (+3,69 % contre +2,90 %)

Cela se traduit par l'amélioration du RAP dont la tendance positive se confirme :

- RAP 2012 = + 20 milliards d'euros (+ 6,8 en 2011) ;
- Soit environ 2 % des recettes (0,67 % en 2011), se rapprochant d'un équilibre du budget de « fonctionnement » de l'activité publique et du critère retenu par cette étude qui est de 4 à 10 % ;
- Soit encore 0,36 fois les intérêts, ratio qui se rapproche de la soutenabilité budgétaire de la dette mais encore loin de la norme retenue qui est un ratio supérieur à 1,5 fois ;

D'autant que le deuxième ratio de soutenabilité de la dette est encore loin de l'objectif. Le ratio Dette nette/RAP régresse certes à 83 fois (221 fois en 2011), mais reste loin de la norme définie par cette étude (le ratio doit être compris entre 10 à 20 fois).

Sans doute entrepris, le redressement des comptes publics est loin d'être achevé.

## II. Le BILAN et les ratios d'analyse qui y sont liés

Il faut noter que pour cette partie de l'analyse, il n'est pas possible, contrairement au compte de résultat (supra) et au tableau de financement (3<sup>e</sup> partie) d'extrapoler l'année 2012 grâce à des chiffres déjà disponibles. Il est en effet difficile de pré-supposer ou d'estimer les éléments du bilan avant l'INSEE.<sup>9</sup>

### L'équilibre bilanciel

La comptabilité nationale (INSEE) donne depuis peu une situation bilancielle de la holding « État » avec une information importante : la valeur de son patrimoine.

Pourtant ce bilan n'est pas exploitable en l'état par l'analyste financier privé. Pour ce faire, il lui faut mettre l'actif (les avoirs) d'un côté, le passif (les dettes) de l'autre (Tableau 8). Les données 2012 n'étant pas disponibles à ce jour - avril 2013 -, ce travail donne la situation financière nette de la holding « État » en 2011, la valorisant à 507 milliards d'euros, montant de ce que seraient les fonds propres de l'entreprise « France ».

Cette valeur n'est pas calculée comme pour une entreprise cotée par le montant de sa capitalisation boursière, et pour cause. Elle résulte de la différence entre l'actif total, tableau de gauche, richesse globale des administrations publiques (2 685 milliards d'euro en 2011), et la somme des engagements publics, tableau de droite, (dette publique à LT de 1 453 milliards) augmentée des autres engagements et dette à CT (725 milliards).

Que penser de ce chiffre ?

Si on le compare à la capitalisation boursière des premières entreprises françaises du CAC 40, la « société France » serait de loin la première entreprise du pays (103 milliards pour SANOFI ou 87 milliards pour TOTAL.)

La Situation Financière Nette de la holding « ÉTAT »

Ce qui ressort de ce tableau est une dégradation notable de la Situation Nette de la France de 2009 à 2011, qui passe de + 587 milliards d'euros en 2009 à 507 milliards en 2011, soit une baisse de 13,6 % sans redressement, cette fois-ci, en 2011. L'« action France » en poussant la comparaison jusqu'au bout, serait donc en baisse continue.

À quoi est due cette dégradation ? L'analyse qui suit tentera d'en faire ressortir les principaux éléments.

<sup>9</sup> Non publiés à ce jour (10 Avril 2013)

**Tableau 8 : Équilibre financier**  
Du bilan à la situation financière nette de la holding « État »

BILAN simplifié des administrations publiques françaises							
en milliards d'euros							
ANNEE	2009	2010	2011		2009	2010	2011
<b>ACTIF</b>				<b>PASSIF</b>			
Logements, bâtiments et génie civil, machines et équipements, terrains...	1 555	1 677	1 748	Situation Nette (équivalent au Fonds propres)	587	584	507
Actions et titres immobilisés	211	283	255	Dette publique LT (source EUROSTAT)	1 217	1 332	1 453
<b>Total Actif immobilisé</b>	<b>1 766</b>	<b>1 960</b>	<b>2 001</b>	<b>Total Passif LT</b>	<b>1 804</b>	<b>1 916</b>	<b>1 980</b>
Trésorerie (dépôts, valeurs de placement, numéraire)	378	332	333	Engagements à court terme (dette CT, divers)	651	699	725
<b>Total Actif "circulant"</b>	<b>688</b>	<b>655</b>	<b>684</b>	<b>Dette CT</b>	<b>651</b>	<b>699</b>	<b>725</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>2 455</b>	<b>2 615</b>	<b>2 685</b>	<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>2 455</b>	<b>2 615</b>	<b>2 685</b>
<b>SOURCE INSEE ET EUROSTAT</b>							
<b>Fonds de Roulement</b>	<b>38</b>	<b>-44</b>	<b>-42</b>				

## Ratios d'exploitation

Pour aller encore plus loin, l'analyse financière privée distingue « les ratios croisés » entre éléments du compte de résultat et éléments du bilan, tels les ratios d'exploitation. Pour analyser la structure du bilan, il est d'usage de comparer deux éléments bilanciels entre eux afin de se prononcer sur la stabilité financière de la structure et sur sa pérennité.

On peut tout d'abord établir un ratio d'exploitation, rapportant le résultat net à l'actif total. Ce ratio donne une information sur la rentabilité économique de ce que « gagnent » les administrations publiques pour chaque euro d'actifs qu'elles contrôlent, l'équivalent du ROA des analystes anglo-saxons (*Return on Assets*).

Toutefois, en France, le résultat net étant déficitaire depuis trente ans, et le RAP (qui serait plus indiqué) étant lui aussi négatif en 2009 et 2010, le taux de rentabilité de la situation nette de la France, calculé sur ces bases, est négatif ou n'a guère de sens.

On peut cependant se poser une autre question : quel devrait être le *Return on Assets* de l'entreprise France ? À quel taux de rendement pourrait-on estimer le pays bien géré ?

En prenant comme base le RAP normatif (voir ci-dessus), la fourchette idéale dans laquelle devrait fluctuer un ROA public satisfaisant, (ratio RAP n/ actif total), peut être définie à partir des chiffres de 2011, comme suit :

- Pour un RAP normatif de zéro :  $110,7/2\ 685$  (Md €) = 4,1 %
- Pour un RAP normatif de -3 :  $50,7/2\ 685$  = 1,9 %.

En clair, cent euros d'actif détenus devraient générer entre 1,9 et 4,1, disons entre 2 et 4 euros. Ce calcul basé sur les RAP normatifs (situation idéale) est intéressant car il permet de rapprocher un objectif de rendement des actifs de l'État, de ceux du marché : 2 % net serait un résultat compris entre les taux d'un placement monétaire (1 % net) et un contrat d'assurance-vie (3 % net) ou l'immobilier parisien (3 % brut). Si l'administration publique n'a pas vocation à perdre de l'argent, elle n'en a pas non plus à en gagner trop : le taux de 4 % paraît donc un peu élevé tandis que celui de 2 % est sans doute l'ordre de grandeur de l'objectif à atteindre.

Or, avec un RAP effectif de + 6,8 milliards d'euros en 2011, le ROA des administrations publiques en France a été de  $6,8/2\ 685$  = 0,25 %, un rendement qui reste encore faible et très éloigné de la norme ou de l'objectif que nous venons de définir.

### Le ratio de fonds de roulement

Le ratio de fonds de roulement, indicateur de stabilité à long terme, doit être positif. En effet, les ressources stables,

(capitaux collectés auprès des actionnaires et des créanciers – banquiers ou autres prêteurs), remboursables sur le long terme, doivent couvrir les investissements à long terme de l'entreprise, son outil de travail.

La France présente en 2009 un fonds de roulement positif de 38 milliards d'euros. En supposant que les immobilisations ont bien été valorisées à leur juste prix, les ressources stables dépassent les emplois stables, même si le montant du fonds de roulement n'est pas élevé comparé à l'actif courant (688 milliards) dont il finance 5,5 %.

Ainsi, malgré un ratio RAP/charge nette d'intérêts (voir supra) qui indique que l'on a atteint les limites de l'endettement en termes de soutenabilité par le budget, la structure financière des administrations publiques françaises est encore saine en 2009. La dette n'est un problème que par rapport au budget et à son incapacité à la rembourser, voire seulement à en assurer le service, mais pas par rapport à la solidité financière patrimoniale de l'État.

Les comptes marquent en 2010 une certaine rupture puisque le fonds de roulement devient négatif (- 44 milliards). Ceci est peut-être dû à la revalorisation du patrimoine public à l'Actif du bilan. Ce déséquilibre entre emplois et ressources long terme reste cependant faible comparé au passif (ressources) long terme (1 916 milliards).

En 2011, la situation se maintient avec un fonds de roulement qui reste pratiquement inchangé à - 42 milliards d'euros<sup>10</sup>.

### Ratio de capacité de remboursement à long terme

Ce ratio est pour l'État plus important que le fonds de roulement. En effet, dans une entreprise la situation nette (fonds et capitaux propres moins emprunts) est considérée comme une dette envers les actionnaires. Mais il n'existe aucun actionnaire de l'entreprise « France » pour réclamer un jour d'être payé de la valeur de ses titres. Il est donc logique d'introduire pour l'État, un ratio spécifique de stabilité financière à long terme, qui ne tienne pas compte de la situation nette.

Ce ratio de « capacité de remboursement long terme », calcule uniquement le poids du patrimoine immobilisé par rapport à la dette long terme (et non plus la dette long terme augmentée de la situation financière nette). Ainsi défini, il est égal en 2009 à 1 766 Md €/1 217 Md €, soit 1,45 fois ; en 2010, à 1 960/1 332, soit 1,47 fois ; en 2011, à 2 001/1 960, soit 1,02 fois. Cela confirme que le patrimoine des administrations françaises dépasse donc leur endettement (ratio supérieur à 1). Toutefois avec 1,02 en 2011, le ratio de la France s'approche dangereusement

<sup>10</sup> Pour ce calcul, et en l'absence de données concernant la valeur de l'actif financier immobilisé, une décote de 10 % a été appliquée en 2011 à la valeur 2010 des actifs de l'État, le marché ayant lui-même connu une chute du CAC 40 de - 17 %

Tableau 9 : Le ratio dette nette/RAP  
Une forte dégradation

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette nette	640 673	749 123	1 107 082	1 216 178	1 191 080	1 389 998	1 509 591	1 675 200
RAP	35 011	66 992	63 678	57 608	-33 561	-29 828	8 420	20 500
RAP normatif (0)	84 491	88 232	115 577	122 233	109 528	107 083	112 300	119 300
RAP normatif (-3)	47 296	44 991	58 718	63 778	52 314	48 656	52 282	58 445
Dettenette/RAP	18,30	11,18	17,39	21,11	-35,49	-46,60	179,29	81,72
Dettenette/RAP normatif (0)	7,58	8,49	9,58	9,95	10,87	12,98	13,44	14,04
Dettenette/RAP normatif (-3)	13,55	16,65	18,85	19,07	22,77	28,57	28,87	28,66

du plancher, indiquant clairement la forte dégradation de la situation financière.

### Le ratio d'endettement

L'objectif de ce ratio est de rendre compte de l'équilibre entre les dettes à long terme et les fonds propres (ou situation financière nette). Pour une entreprise, le ratio ne doit pas être inférieur à un. Cela signifie que les dettes à long terme ne doivent pas représenter plus d'une fois les fonds propres, ou encore que les banquiers exigent des actionnaires de s'impliquer au moins autant qu'eux et si possible davantage.

Pour 2009, le ratio d'endettement « dettes long terme/situation financière nette » appliqué aux comptes français aboutit au résultat suivant :  $1\,217/587 = 2,1$  fois, 2,3 fois en 2010 et 2,9 fois en 2011, ratios qui sont inhabituels dans le privé (norme < 1). Toutefois, même dans ce secteur, pour des entreprises très capitalistiques qui nécessitent de gros apports en capitaux pour fonctionner, il est admis que le ratio puisse être supérieur à un, voire compris entre 2 et 3 (autoroutes, infrastructures, par exemple).

Le ratio d'endettement des administrations n'est donc pas si catastrophique !

### Le ratio dette nette/RAP

Ce dernier ratio, « dette nette/RAP » (EBIT dans le privé), est à l'inverse beaucoup moins satisfaisant (Tableau 9). Il est habituellement considéré comme un indicateur fort du risque d'instabilité financière. Pour exemple, le ratio d'une entreprise de travaux public telle qu'ASF est de 6,2 fois, C'est un maximum pour une activité très capitalisée. Pour les administrations publiques françaises, en ne retenant que les années excédentaires en termes de RAP, les niveaux varient de 11 à 20 ! (en 2011). Il en est cependant quasiment de même pour l'Allemagne et pour l'ensemble de la Communauté Européenne. Celle-ci fait juste un peu mieux et reste sous la barre des 20 jusqu'en 2008 (15) avant de se dégrader à partir de 2009. Compte tenu de cet indicateur, les ratings de la France et de l'Europe dans son ensemble, auraient du être dégradés beaucoup plus tôt, à notre avis dès 2009.

### Résultat final, les limites de la dette selon Maastricht

Il s'agit de rappeler ici les critères de Maastricht : « *Le ratio dette publique et PIB doit être inférieur à 60 %, à moins que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire ou que le ratio ait diminué de manière substantielle et constante.* »

Le tableau page suivante (Tableau 10) montre bien l'emballage de la dette à partir de 2007, au-delà de 60 % du PIB, atteignant plus de 85 % en 2011... et 169 % des recettes<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Il est malgré tout plus confortable pour un gouvernement d'afficher le premier résultat (85 % du PIB) que le second (169 % du total des recettes).

Tableau 10 : Le critère dette/PIB

Finances des administrations publiques en France en millions d'euros								
Année	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette/PIB	57,41%	57,33%	63,93%	67,67%	78,31%	81,91%	85,84%	90,40%
Dette/Total Recettes	114,98%	114,30%	128,79%	136,59%	160,79%	166,54%	169,22%	174,27%

Tableau 11 : Tableau de financement

ANNEE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
en milliards d'euros						
<b>RESSOURCES</b>						
Cash flow (excédent ou déficit)	12,6	1,0	-74,7	-74,9	-40,9	-34,6
Emprunts nouveaux, nets des remboursements d'emprunts	59,4	107,0	174,8	101,6	122,1	116,5
<b>TOTAL</b>	<b>72,0</b>	<b>108,0</b>	<b>100,1</b>	<b>26,7</b>	<b>81,2</b>	<b>81,9</b>
<b>BESOINS</b>						
Remboursement d'emprunts						
Investissements (FBCF)*	64,5	65,6	64,4	60,4	61,4	63,7
Acquisitions d'actifs			3,5	2,0	1,6	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>64,5</b>	<b>65,6</b>	<b>67,9</b>	<b>62,4</b>	<b>63,0</b>	<b>64,2</b>
<b>SOLDE TRESORERIE, appelé aussi SFA par EUROSTAT (Stock Flow Adjustment)</b>	<b>7,5</b>	<b>42,4</b>	<b>32,2</b>	<b>-35,7</b>	<b>18,2</b>	<b>17,7</b>
* FBCF: Formation Brute de Capital Fixe, terme qui sert à désigner les investissements, de l'année comptabilisés en poste "dépenses" par les comptes nationaux, inclus dans le déficit public comme une charge						
<b>Dette en début d'année</b>	<b>1 152,2</b>	<b>1 211,6</b>	<b>1 318,6</b>	<b>1 493,4</b>	<b>1 595,2</b>	<b>1 717,3</b>
<b>Emprunt nouveau</b>	<b>59,4</b>	<b>107,0</b>	<b>174,8</b>	<b>101,6</b>	<b>122,1</b>	<b>116,5</b>
<b>Dette fin d'année</b>	<b>1 211,6</b>	<b>1 318,6</b>	<b>1 493,4</b>	<b>1 595,2</b>	<b>1 717,3</b>	<b>1 833,8</b>

### III. Le TABLEAU DE FINANCEMENT

Toute analyse financière se conclut enfin par l'examen du tableau de financement, où on retrouve les investissements (FBCF), les dettes nouvelles et le solde de trésorerie. Eurostat nous fournit la possibilité de construire ce tableau (Tableau 11) de 2007 à 2012.

Dans toute entreprise privée, le recours à l'endettement est justifié pour couvrir les besoins de financement de l'outil de travail (dettes long terme/patrimoine immobilisé). Dans le tableau ci-dessus, le poste « investissement » (ou FBCF) représente les dépenses de maintien des infrastructures et des équipements collectifs, mais aussi les nouveaux investissements. La FBCF n'est pas considérée comme une charge de fonctionnement de l'année budgétaire mais apparaît comme une dépense concernant l'outil de travail de l'État. C'est sur la base de la couverture de ce « besoin » que doivent être analysées les ressources (excédent de cash flow et/ou emprunts nouveaux), sur le long terme.

Du tableau ci-dessus, ressort la manière dont ont été gérés les équilibres ou les déséquilibres :

- Dans les bonnes années de cash-flow (2007, 2008), les excédents, après avoir couvert les intérêts de la dette, servent à financer tout ou partie des nouveaux investissements (on utilise alors le terme d'autofinancement) ou à rembourser une partie de la dette existante.

- Mais en cas de cash-flow déficitaires (2009 à 2012), on voit que les administrations publiques françaises ont dû emprunter (174,8 milliards d'euros en 2009, 101,6 milliards en 2010, 121,9 en 2011 puis 116,5 milliards en 2012) pour financer les investissements nouveaux (respectivement 64,4 milliards d'euros, 60,4 milliards, 61,4 en 2011 et 63,7 milliards en 2012), mais

aussi le déficit recalculé et hors FBCF (74,7 milliards d'euros en 2009, 74,9 en 2010, 40,9 en 2011 et 34,6 milliards en 2012).

#### Conclusion Générale sur la méthode : un besoin de transparence mieux satisfait

La méthode d'analyse proposée, assortie du calcul des indicateurs ou ratios utilisés par l'analyse financière privée, aboutit à offrir une vision cohérente de la qualité de la gestion des deniers publics. Elle permet de se faire une idée plus juste (*fair* en anglais) de la situation des finances d'un pays que les seuls critères de Maastricht. Il serait par conséquent intéressant de pouvoir plus rapidement y procéder. Cela est sans doute possible avec une volonté politique.

L'objet de cette « revisite » des comptes des administrations est aussi de contribuer à plus de transparence, plus de lisibilité dans la gestion de l'argent du contribuable pour arriver à mieux comprendre et à poser les bonnes questions, souvent éloignées des débats actuels.

Besoin de transparence, il l'est enfin pour l'épargnant/ souscripteur. Les États ne sont-ils pas les plus importantes institutions à faire appel à l'épargne publique ? Pourquoi n'auraient-ils pas les mêmes obligations que l'entreprise qui veut lever des fonds, et pourquoi les analystes financiers n'auraient-ils pas les mêmes outils et les mêmes ratios, pour en évaluer la solidité financière ?

Et de fait, notre étude a eu un fort écho auprès des analystes financiers et des conseils en gestion de patrimoine, qui ont reconnu tout ce qu'elle leur apporte de nouveau. Il reste à connaître la réaction des fonctionnaires et gestionnaires concernés mais aussi celle des politiques et, pourquoi pas, celle des médias ? ■

## La Nouvelle Gestion Publique

Concepts, outils, structures,  
bonnes et mauvaises pratiques  
Contrôle interne et audits publics

### Alain-Gérard Cohen

Ancien Inspecteur Général des Finances et Docteur en Sciences Economiques, AGC est aujourd'hui consultant international en réformes, contrôle et audit publics.

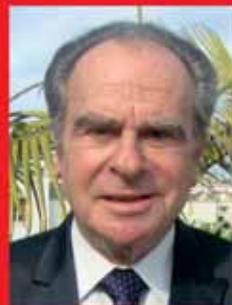
VIENT DE  
PARAÎTRE

La **Nouvelle gestion Publique** et les réformes qu'elle entraîne pour l'Administration, s'étend aujourd'hui à tous les pays dans le monde : budget par objectifs et gestion axée sur les résultats, contrôle interne et audit, nouveaux standards de gestion et de contrôle, normes comptables modernes, management par les risques, recherche et mesure de la performance, enrichissement de l'audit externe, évaluation des programmes et politiques publiques... sans compter une nouvelle approche de la lutte contre la fraude et la corruption. Le tout est inspiré des concepts, méthodes et outils de l'entreprise privée : gérer l'État, comme dit l'auteur, « au plus près » d'une entreprise privée, devient le mot d'ordre de tous les États désireux de se moderniser.

Alain-Gérard COHEN, ancien Inspecteur Général des Finances et consultant international, participe depuis plus d'une quinzaine d'années, à cette véritable « révolution administrative ». Il a observé et analysé les diverses modalités qu'elle revêt selon les contextes nationaux, les mentalités et les moyens mis en œuvre. La « réforme de l'Etat » varie ainsi selon qu'elle concerne les pays anglo-saxons d'où elle est issue, les pays de tradition centralisée comme la France, ou les pays en émergence pour qui les réformes, essentielles pour leur développement, se heurtent à de nombreux obstacles mais trouvent également des solutions originales.

Cet ouvrage repose sur l'analyse des mutations de la gouvernance administrative et financière dans de très nombreux pays (Europe, Afrique, Asie...). L'auteur, parvient de façon très concrète et très accessible, avec des mots simples et de nombreux schémas clairs, dans un souci pédagogique constant, à faire comprendre et partager les concepts et les modalités pratiques de ce vaste mouvement de réformes, les difficultés qu'il rencontre et leurs solutions possibles.

Le livre répond ainsi aux nombreuses questions que se posent en France et dans bien d'autres pays, les fonctionnaires et les agents publics impliqués dans les nouveaux modes de gestion, les gestionnaires et les ordonnateurs, les comptables et les contrôleurs, les inspecteurs et les auditeurs, ou encore les experts, consultants et formateurs en management public, enfin les responsables des bailleurs de fonds internationaux, tous soucieux de gérer fonds et projets avec davantage d'efficacité, de transparence et de sécurité.



“ La nouvelle gouvernance  
administrative et financière à  
l'épreuve de la pratique en France et  
à l'étranger ”

**Bon de  
commande**

**Gualino**  
lextenso éditions

224 pages  
Prix : 35 € TTC

À RETOURNER À LA LIBRAIRIE LGDJ - 20, RUE SOUFFLOT 75005 PARIS  
INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES AU 01 46 33 89 85

**Oui**, je commande ..... ex de l'ouvrage **La Nouvelle Gestion Publique** au  
prix unitaire de 35 € + 6 € unitaire de frais de port ( Tarifs France métropolitaine - COLISSIMO suivi )

Je joins mon règlement à l'ordre de la librairie LGDJ et recevrai une facture acquittée.

Société \_\_\_\_\_

Nom \_\_\_\_\_

Prénom \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

Tél. \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Ouvrage également disponible sur [lgdj.fr](http://lgdj.fr) et chez votre libraire habituel.  
Conformément à la loi du 06/01/1978, ces informations peuvent donner lieu à l'exercice d'un droit d'accès et de rectification auprès de Lextenso éditions - S.A. au capital de 713 076 € - RC PARIS B 552 119 455

librairie  
**Lgdj.fr**

YVES BROUSSOLLE

Chargé d'enseignement à l'IPAG de Cergy-Pontoise et à l'IEP de Paris

# Les principales dispositions de la loi de finances pour 2013 (loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012, JORF n° 0304 du 30 décembre 2012 page 20859 texte n° 1)

La loi de finances pour 2013 s'appuie sur une prévision de croissance de 0,8 % en 2013 et prévoit de ramener le déficit à 3 % du PIB. Le Conseil constitutionnel a notamment censuré :

- l'article 12 prévoyant l'introduction d'une contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité (taxation de tous les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros par bénéficiaire) au nom du principe d'égalité devant les charges publiques.
- l'article 15 qui modifiait l'imposition des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir (CC 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013 n° 2012-662 DC).

## I- Les principales mesures relatives à la fiscalité des particuliers

### A- La revalorisation de la décote et des seuils d'exonération et des abattements en matière de fiscalité directe locale au bénéfice des ménages modestes

L'article 2 de la loi tend à neutraliser certains effets de l'absence d'indexation du barème de l'impôt sur le revenu pour la deuxième année consécutive pour les contribuables les plus modestes au travers, notamment :

- d'une revalorisation de 9 % de la décote (dont le montant est porté de 439 € à 480 €) afin de permettre le maintien des niveaux d'imposition des contribuables disposant de revenus assujettis aux première et deuxième tranches du barème progressif de l'impôt sur le revenu ;
- d'une actualisation de 2 % des plafonds de revenus et des montants d'abattements sur lesquels reposent une douzaine de régimes fiscaux dérogatoires permettant aux plus modestes d'annuler ou de diminuer leur taxe d'habitation (et

leur contribution pour l'audiovisuel public), leur taxe foncière sur les propriétés bâties, mais aussi leur CSG et leur CRDS.

- d'une revalorisation du montant des revenus nets de frais professionnels conditionnant l'affranchissement de l'impôt sur le revenu des contribuables les plus modestes.

### B- L'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenu fixe

L'article 9 de la loi prévoit que les dividendes et les produits de placement à revenu fixe seront imposés au barème progressif à compter de l'imposition des revenus 2012<sup>1</sup>.

Parallèlement, il est instauré, à compter de 2013, un acompte, prélevé à la source, au taux de : 21 % sur les dividendes, et 24 % sur les intérêts.

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé que cette orientation n'était pas contraire à la Constitution. Il a estimé cependant qu'elle ne pouvait s'appliquer rétroactivement aux personnes qui, soumises au prélèvement libératoire, se sont en 2012, en application de la loi, déjà acquittées de l'impôt. Par conséquent, l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu ne s'appliquera qu'aux dividendes distribués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Cet acompte sera imputable sur l'impôt sur le revenu liquidé dû au titre de l'année de perception des revenus. Le prélèvement forfaitaire versé en 2012 tiendra lieu d'acompte pour les revenus perçus au cours de cette année.

Les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 50 000 € pour les contribuables soumis à une imposition commune et 25.000 € pour les célibataires, divorcés ou veufs pourront sur demande être dispensés du versement de l'acompte.

### C- L'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers

À compter de 2013, les plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisées par les particuliers deviennent, sauf exceptions, imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu, après application de l'abattement général pour durée de détention.

### D- L'imposition des gains et avantages tirés des stock-options et des actions gratuites

L'article 11, quant à lui, modifie l'imposition des gains et avantages tirés des stock-options et des actions gratuites attribuées à compter du 28 septembre 2012 pour les soumettre au barème de l'impôt sur le revenu.

### E- La création d'une tranche marginale à l'impôt sur le revenu

La loi prévoit également la création d'une tranche marginale à l'impôt sur le revenu à 45 %. Les contribuables gagnant plus de 150.000 euros annuels par part de quotient familial seront imposés au taux de 45 % (50 000 personnes environ). Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution.

### F- La déduction du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial

En outre, le législateur plafonne le quotient familial à 2 000 euros par demi-part supplémentaire (au lieu de 2 336 euros).

### G- L'abaissement du plafonnement global des niches fiscales

Le plafonnement global des niches fiscales est abaissé de 18 000 à 10 000 euros (une vingtaine de niches sont concernées).

### H- La modification du barème de l'ISF

Afin de revenir au rendement antérieur à la réforme de 2011, l'ancien barème progressif de l'ISF est rétabli. Le seuil d'entrée est fixé à 1,31 million.

### I- La majoration de la contribution à l'audiovisuel public

Par ailleurs, la loi majore la contribution à l'audiovisuel public (elle augmente de 6 euros, passant de 125 euros à 131 euros) et proroge son dégrèvement en faveur des personnes âgées aux revenus modestes.

## II- Les principales mesures relatives à la fiscalité des entreprises et des professionnels

### A- Le régime de déductibilité des intérêts des emprunts

La possibilité pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés de déduire leurs charges financières nettes sera désormais limitée à :

- 85 % de leur montant pour les exercices clos au 31 décembre 2012 et en 2013 ;
- 75 % pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ce dispositif de limitation, qui ne s'applique pas lorsque le montant total des charges financières nettes est inférieur à 3 millions d'euros, n'affecte donc pas les PME. En outre, il a été amendé, sur proposition du Gouvernement, pour exclure du champ d'application de la limitation les charges financières afférentes les biens acquis ou construits dans le cadre d'une délégation de service public, d'un contrat de concession de travaux publics, d'un contrat de concession, d'un contrat de partenariat public-privé ou d'un bail emphytéotique administratif.

### B- Les plus-values de cession de titres de participation

Le calcul de la quote-part de frais et charges de 10 % qui est imposable à l'IS au taux de droit commun en contrepartie de l'exonération dont bénéficient les plus-values à long terme réalisées lors de la cession de titres de participation est désormais modifié.

Un amendement du Gouvernement est venu durcir ce régime en prévoyant que la quote-part de frais et charges imposable au titre de ces plus-values seront désormais calculés sur le montant brut des plus-values et au taux de 12 % pour les exercices à compter clos du 31 décembre 2012.

### C- L'aménagement du mécanisme de report en avant des déficits des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le plafond d'imputation des déficits reportables est abaissé. L'imputation des déficits sur le bénéfice constaté au titre d'un exercice ne sera désormais possible qu'à hauteur d'un plafond égal à 1 million d'euros, majoré d'un montant dorénavant égal à 50 % (contre 60 % actuellement) du bénéfice imposable de l'exercice excédant cette première limite.

### D- Les acomptes d'impôt sur les sociétés

Le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises sont tenues de s'acquitter du dernier acompte d'IS est désormais abaissé à 250 millions d'euros, contre 500 millions d'euros actuellement.

Par ailleurs, les modalités de calcul de ce dernier acompte ont été revues. Ajouté aux acomptes déjà acquittés pour l'exercice, le complément à verser à ce titre devra atteindre une fraction de l'IS estimé égale à :

- 75 % (au lieu de 66 % actuellement) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros ;
- 85 % (au lieu de 80 %) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 1 et 5 milliards d'euros ;
- 95 % (au lieu de 90 %) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards d'euros.

Cette mesure s'applique aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### E- Mesures diverses

La loi proroge, jusqu'en 2015, la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.

Elle prévoit aussi la possibilité de déduire de l'impôt sur les sociétés les dépenses de recherche et développement (crédit d'impôt recherche) : cela concerne uniquement les PME (déduction de 20% de leurs frais d'innovation dans la limite de 400 000 euros).

L'article 29, quant à lui, a pour objet de proroger d'un an la réduction d'impôt dont peuvent bénéficier les entreprises qui investissent au capital de sociétés de presse.

Par ailleurs, la loi augmente le versement transport en Île-de-France et abaisse le plafond de la déduction forfaitaire au titre des frais professionnels (12 000 euros).

Enfin, la loi prévoit la création, dans l'enseignement, de 10.000 services civiques et de 100.000 emplois d'avenir. Des créations de postes sont également prévues à Pôle emploi (2.000 recrutements en CDI) et dans le secteur de la justice et de la sécurité (1000 emplois).

### III- Les mesures relatives au logement et à la fiscalité immobilière

#### A- Le nouveau dispositif d'investissement locatif «Duflot»<sup>2</sup>

Un nouveau dispositif d'investissement locatif est créé pour des opérations réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2016. Il prend la forme d'une réduction d'impôt proche du « Scellier intermédiaire ». Les contribuables et les investissements visés sont inchangés.

#### B- Le dispositif de réduction d'impôt « Scellier » prend fin au 31 décembre 2012

Pour bénéficier de la réduction d'impôt en cas d'acquisition d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement, il faut retenir la date de signature de l'acte authentique d'achat. Il en va de même pour le logement acquis en vue de sa réhabilitation ou le local que le contribuable transforme à usage d'habitation.

Pour le logement que le contribuable fait construire, en revanche, on prend en compte la date de dépôt de permis de construire. En principe, si la signature de l'acte authentique ou le dépôt de permis de construire intervient après le 31 décembre 2012, l'opération n'est plus éligible à la réduction d'impôt «Scellier».

Toutefois une mesure transitoire est prévue afin de permettre aux opérations engagées avant 2013, mais dont l'acte authentique ne pourra intervenir qu'après, d'ouvrir droit à la réduction d'impôt «Scellier». Elle ne concerne que les acquisitions de logements et non les opérations de construction d'un logement. En effet, dans ce dernier cas, on retient la date de dépôt de permis de construire, or soit la demande de permis de construire a été déposée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et l'investissement est éligible au « Scellier », soit elle a été déposée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et l'investissement n'ouvre plus droit au dispositif (ANIL) ;

#### C- Les crédits d'impôts

Le crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) dont le taux est

actuellement égal à 30 %, passe à 40 % pour les dépenses payées du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2014, date de la fin du dispositif.

#### D- Impôts locaux et taxes diverses

Sous réserve de respecter certains plafonds de ressources, les personnes de condition modeste peuvent bénéficier d'une exonération totale ou partielle de leur taxe d'habitation, ainsi que de leur taxe foncière.

Le gel du barème progressif est maintenu pour l'imposition des revenus de 2012 (loi de finances pour 2012 : art.16). Les seuils et limites associés au barème de l'impôt restent donc inchangés, sauf en ce qui concerne les différents allègements de fiscalité directe locale (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe d'habitation) qui sont revalorisés de 2 %.

Par ailleurs, pour bénéficier d'une exonération de taxe foncière, les personnes âgées de plus de 75 ans et les titulaires de l'allocation adulte handicapé devront respecter des plafonds de ressources.

Concernant la taxe d'habitation, les personnes âgées de plus de 60 ans, les veufs, ainsi que les personnes titulaires de l'allocation adulte handicapé ou atteintes d'infirmités les empêchant de subvenir à leurs besoins par leur travail, sont totalement exonérées lorsque leurs revenus sont inférieurs à ces mêmes plafonds.

Une mesure de plafonnement de la taxe d'habitation à hauteur de 3,44 % du revenu de l'année précédente est également soumise à condition de ressources.

#### E- La taxe sur les logements vacants

Les agglomérations concernées par la taxe seront celles de plus de 50 000 habitants et non plus 200 000.

Les critères d'appréciation du déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements sont modifiés et appréciés sur l'ensemble du parc résidentiel existant.

Seront considérés comme vacants les logements dont la durée d'occupation est inférieure à 90 jours consécutifs pendant une année. Jusqu'à présent, échappent à la taxe les locaux occupés temporairement plus de 30 jours consécutifs au cours de deux années consécutives. La mesure s'appliquera aux logements vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Par ailleurs, Les communes sur le territoire desquelles la taxe annuelle sur les logements vacants n'est pas applicable, peuvent décider, par délibération, d'assujettir à la taxe d'habitation, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition (CGI : art. 1407 bis). Cette période de vacance est raccourcie de cinq à deux ans.

En outre, pour compenser la perte de recettes issue de la modification du régime de la taxe sur les logements vacants, un prélèvement sur les recettes de l'État est créé au profit des communes percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants.

#### F La majoration valeur locative cadastrale/terrains constructibles

La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimités par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise

<sup>2</sup> Par ailleurs, le dispositif Censi-Bouvard devait prendre fin le 31 décembre 2012, il est prolongé jusqu'en 2016.

en valeur peut, sur délibération du conseil municipal, être majorée dans certaines limites (CGI : art. 1396).

La majoration devient automatique dans les communes où la taxe sur les logements vacants est applicable (CGI : art. 232) ; en revanche, dans les autres communes une délibération du conseil municipal est toujours nécessaire.

### G- La taxe foncière sur les propriétés bâties exonération/PLS

Les logements sociaux acquis en vue de leur location financés en partie par un prêt aidé de l'État, bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans (CGI : art. 1384 C).

Cette durée d'exonération peut être portée à 25 ans si la décision de prêt est intervenue entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2014. La durée d'exonération est limitée à 15 ans lorsque les logements sociaux sont financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et qu'ils ont été acquis auprès de sociétés immobilières appartenant à la Caisse des dépôts et de consignation. Cette mesure s'applique aux décisions d'octroi de prêt intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### H- Les impôts locaux

Les coefficients de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux sont, pour

l'année 2013, fixés à 1,018 pour les propriétés bâties et non bâties.

### I- La TVA immobilière

Le taux de TVA est réduit (7 %) lorsque des travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien sont réalisés sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans (CGI : art. 279.0 bis). Peuvent bénéficier de ce taux de TVA réduit les propriétaires, syndicats de copropriétaires, locataires, occupants des locaux ou leur représentant. L'application du taux réduit de TVA est élargie, dans les mêmes conditions, aux travaux réalisés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte intervenant comme tiers-financier<sup>3</sup>. ■

<sup>3</sup> Par ailleurs, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds « Barnier ») est étendu : il permettra désormais de financer des actions de communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) mais ayant mené des actions de prévention bénéficiant indirectement à des communes qui en sont dotées, ainsi que des travaux réalisés sur le territoire des communes couvertes par un PPRN appliqué par anticipation.



# Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009

Préface, JEAN BASSÈRES ET MARIE-CHRISTINE LEPETIT  
Introduction, MICHEL MARGAIRAZ

Paru en  
septembre 2012

Dans la famille des dictionnaires, et en particulier ceux des élites ou des grands corps, celui des inspecteurs des Finances était attendu. Comme les autres, sans doute, il contient des notices biographiques détaillées, en l'espèce celles des 1 217 membres des promotions qui s'égrènent de 1801 à 2009. Mais il s'en distingue aussi. D'abord, par la richesse des articles rédigés par une quarantaine d'auteurs, qui y analysent dans leur diversité les parcours, les pratiques et les activités des inspecteurs au cours des deux siècles écoulés. Ensuite, par l'analyse des figures singulières de soixante-deux inspecteurs, connus ou méconnus, qui ont marqué de leur empreinte ces domaines d'activité.

Si on y ajoute les nombreuses annexes, on prend la mesure du fait que ce dictionnaire est conçu à la fois comme un état des lieux provisoire des études scientifiques sur les membres de ce corps et sur l'institution, mais aussi comme un outil de travail durable en vue de recherches nouvelles.

PRÉFACE DE JEAN BASSÈRES  
ET MARIE-CHRISTINE LEPETIT

AVEC LA COLLABORATION DE

PIERRE ACHARD, CLAIRE ANDRIEU,  
JEAN-CHARLES ASSELAIN, MARC OLIVIER  
BARUCH, BERTRAND BLANCHETON, HUBERT  
BONIN, GÉRARD BOUSSAT, JACQUES-OLIVIER  
BOUDON, ÉRIC BUSSIÈRE, PATRICE CAHART,  
CHRISTOPHE CHARLE, ALAIN CHATRIOT,  
OLIVIER DARD, MATTHIEU DE OLIVEIRA,  
FLORENCE DESCAMPS, SABINE EFFOSSE,  
PATRICK EVENO, OLIVIER FEIERTAG,  
CATHERINE HODEIR, HÉRVÉ JOLY,  
CATHERINE JUMEAU, MARIE-CHRISTINE  
KESSLER, SÉBASTIEN KOTT, PHILIPPE  
MASQUELIER, MICHEL PRADA,  
LAURE QUENOÛELLE-CORRE, GEORGES RIBEILL,  
LUC ROUBAN, SAMIR SAUL, ANTOINE SAVOYE,  
SYLVIE SCHWEITZER, THIBAUT TELLIER,  
BÉATRICE TOUCHÉLAY, FRÉDÉRIC TRISTRAM,  
LOÏC VADELORGE.

## COMPOSITION DU COMITÉ SCIENTIFIQUE DU DICTIONNAIRE

ACHARD PIERRE, inspecteur général des Finances  
ANDRIEU CLAIRE, professeure d'histoire  
contemporaine à l'Institut d'études politiques  
de Paris  
ASSELAIN JEAN-CHARLES, professeur émérite  
de sciences économiques à l'université  
Bordeaux IV-Montesquieu  
BASSÈRES JEAN, inspecteur général des Finances,  
ancien chef du Service de l'IGF (2008-2011),  
directeur général de Pôle Emploi  
BAULINET CHRISTOPHE, inspecteur général  
des Finances  
CARDONI FABIEEN, docteur en histoire de  
l'université Paris IV-Sorbonne, chercheur  
rattaché au laboratoire Institutions et  
dynamiques historiques de l'économie  
(IDHE, CNRS-Paris I - Panthéon Sorbonne),  
chargé de la mission histoire à l'IGF (2008-2011)  
CARRÉ DE MALBERG NATHALIE, maître de conférences  
en histoire contemporaine à l'université de Paris  
Ouest-Nanterre-La Défense, chercheuse ratta-  
chée à l'IDHE (CNRS)  
CASTELNAU ANNE DE, puis PHILIPPE MAZUEL,  
respectivement chef du département d'histoire  
économique et financière et directeur de la  
Recherche de l'Institut de la gestion publique  
et du développement économique  
CHARLE CHRISTOPHE, Professeur d'histoire  
contemporaine à l'université de Paris I-Panthéon  
Sorbonne, directeur de l'Institut d'histoire  
moderne et contemporaine (CNRS-École normale  
supérieure)  
COPPINGER NATHALIE, inspectrice générale des  
Finances  
D'ANGIO-BARROS AGNES, conservatrice en chef  
du patrimoine, adjointe au chef du bureau  
Documentation et archives du secrétariat  
général des ministères économique et financier  
FEIERTAG OLIVIER, professeur d'histoire  
contemporaine à l'université de Rouen,  
laboratoire du Groupe de recherche en histoire  
JEANNENEY JEAN-NOËL, ancien ministre, professeur  
des universités à l'Institut d'études politiques  
de Paris  
MARGAIRAZ MICHEL, professeur d'histoire  
économique contemporaine à l'université de  
Paris I-Panthéon Sorbonne, IDHE (CNRS)  
PINAUD PIERRE-FRANÇOIS, docteur en histoire de  
l'École des hautes études en sciences sociales  
PRADA MICHEL, inspecteur général des Finances  
ROUBAN LUC, directeur de recherche du CNRS  
au Centre d'études de la vie politique française  
(institut d'études politiques de Paris)  
SAINT PULGENT NOËL DE, inspecteur général  
des Finances  
SCHWEITZER LOUIS, inspecteur des Finances

## DICTIONNAIRE BIOGRAPHIQUE



La partie biographique de ce dictionnaire historique, issue d'un travail collectif, rassemble 1 217 notices d'inspecteurs des Finances des promotions 1801 à 2009 :

- les inspecteurs du Trésor du Consulat et de l'Empire, à partir de 1801 ;
- les inspecteurs des Finances depuis 1814 ;
- les inspecteurs généraux des Finances en service extraordinaire ;
- les hauts fonctionnaires faisant fonction d'inspecteurs ou inspecteurs généraux des Finances ;
- les adjoints à l'IGF, reçus au premier concours mais décédés avant leur entrée définitive dans le corps.

Chaque notice mentionne l'état civil, la profession du père et de la mère, les liens de parenté remarquables, les diplômes, les campagnes militaires, l'avancement dans les grades du corps, la carrière, les décorations, les activités annexes, les œuvres.

Ces biographies ont fait l'objet d'un travail de recherche individualisé. Les sources et bibliographies mobilisées pour la rédaction sont précisées. La rubrique « Autres sources » signale des sources non consultées.

L'ensemble, rédigé et homogénéisé par Fabien Cardoni, a été revu et complété par Michel Margairaz et Nathalie Carré de Malberg.

Les carrières de tous les inspecteurs sont détaillées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2009. Après cette date, seule la fonction principale est indiquée.



## Annexes, sources et bibliographie

Ce dictionnaire historique comporte de nombreuses annexes : chronologie, tableaux et graphiques retraçant l'évolution des effectifs, le nombre d'entrées à l'IGF, de démissions et de retraites différées, cartes sur les lieux de naissance, ainsi que plusieurs listes nominatives. À cela s'ajoute une présentation très complète des sources manuscrites, des archives publiques ou privées, des sources orales et des sources imprimées, une bibliographie générale et sélective ainsi qu'un index des noms de personnes qui font de cet ouvrage un indispensable instrument de travail.



## DICTIONNAIRE THÉMATIQUE

### I. Recrutements, parcours, sociabilités

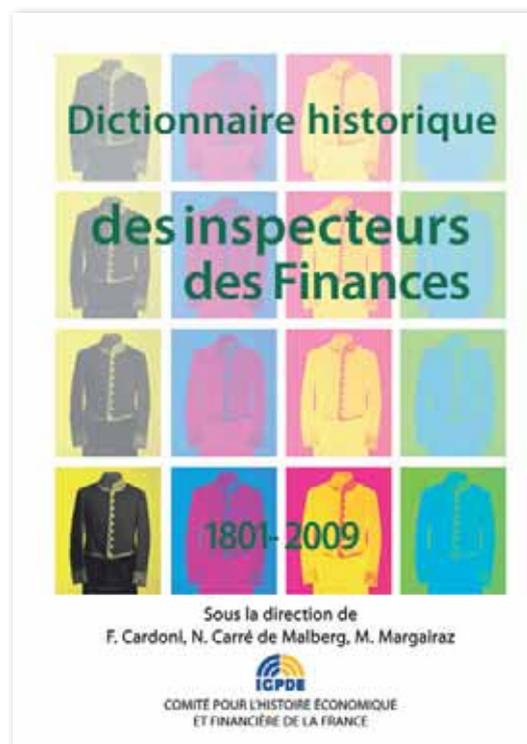
Recrutement et profil socio-intellectuel des inspecteurs des Finances 1847-1973, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG  
Le recrutement social des inspecteurs des Finances entre 1974 et 2005, LUC ROUBAN  
Les polytechniciens de l'Inspection, MATTHIEU DE OLIVEIRA et HERVÉ JOLY  
Les inspectrices des Finances de 1945 à nos jours : les éclats du plafond de verre, SYLVIE SCHWEITZER  
Évolution comparée des carrières dans les grands corps à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, CHRISTOPHE CHARLE  
La place de l'Inspection des Finances au sein des grands corps de l'État, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles, MARIE-CHRISTINE KESSLER  
L'esprit de corps à l'Inspection des Finances, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG  
Les parcours dans la tourmente 1939-1944, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG  
L'épuration visible et invisible à l'Inspection des Finances 1944-1946, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG

### II. Contrôle, audit, administration des finances

L'Inspection au XIX<sup>e</sup> siècle : la genèse d'un corps, FABIEN CARDONI  
Le service de l'Inspection générale des Finances 1885-1945, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG  
Le service de l'Inspection générale des Finances depuis 1946, MICHEL PRADA  
Le métier d'inspecteur des Finances : aux origines de l'audit ? 1870-1939, CATHERINE JUMEAU  
La « crise de l'Inspection » et les transformations irréversibles 1939-1946, NATHALIE CARRÉ DE MALBERG  
Le métier d'inspecteur : de la vérification à l'évaluation 1946-2009, MICHEL PRADA  
Les inspecteurs des Finances, directeurs du ministère des Finances au XIX<sup>e</sup> siècle, MATTHIEU DE OLIVEIRA  
Les inspecteurs des Finances et le contrôle des dépenses engagées 1890-1970, SÉBASTIEN KOTT  
Les inspecteurs des Finances et la réforme de la gestion publique au XX<sup>e</sup> siècle, FLORENCE DESCAMPS

### III. Politiques publiques

Les inspecteurs des Finances et les grandes décisions de politique économique et monétaire au XIX<sup>e</sup> siècle, MATTHIEU DE OLIVEIRA  
Les politiques économiques, financières et monétaires d'une guerre à l'autre : l'affirmation de l'hégémonie des inspecteurs des Finances, MICHEL MARGAIRAZ  
Les inspecteurs des Finances, bras armés de la politique économique et financière sous Vichy ?, MICHEL MARGAIRAZ  
Les inspecteurs des Finances au cœur des politiques économiques de la « Grande Croissance » 1944-1973, MICHEL MARGAIRAZ  
La politique économique et financière des inspecteurs des Finances à l'heure des chocs internationaux et de l'alternance 1973-1986, MICHEL MARGAIRAZ  
L'Inspection des Finances et la défense de la monnaie de la III<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République, JEAN-CHARLES ASSELAIN  
Les inspecteurs des Finances et la construction européenne, ÉRIC BUSSIÈRE  
L'Inspection générale des Finances et la fiscalité au XX<sup>e</sup> siècle, FRÉDÉRIC TRISTRAM  
L'Inspection générale des Finances et le développement de la normalisation comptable en France de 1916 à 1965, BÉATRICE TOUCHÉLAY  
Les inspecteurs des Finances bâtisseurs et aménageurs des territoires des années cinquante aux années quatre-vingt : jacobins ou décentralisateurs ?, LOÏC VADELORGE  
Les inspecteurs des Finances et l'outre-mer de 1870 à 1945, SAMIR SAUL  
Les inspecteurs des Finances et l'outre-mer depuis la Seconde Guerre mondiale. De la mise en valeur de l'empire à l'aide au développement, LAURE QUENOUELLE-CORRE



### IV. Branches d'activités, firmes

Le pantouflage aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, LUC ROUBAN  
L'Inspection générale des Finances et les chemins de fer, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : du contrôle des comptes au pilotage financier, des liens croisés, GEORGES RIBELL  
Les inspecteurs des Finances et la modernisation de la firme bancaire depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, HUBERT BONIN  
Les inspecteurs des Finances, dirigeants des grands groupes industriels au XX<sup>e</sup> siècle, HERVÉ JOLY  
Les inspecteurs des Finances dans le secteur des media et de la culture depuis 1945, PATRICK EVENO

### V. Fonctions, rôles, carrières politiques

Les inspecteurs des Finances dans les cabinets ministériels 1801-2011 : étude quantitative, FABIEN CARDONI  
Les inspecteurs des Finances en politique au XIX<sup>e</sup> siècle, JACQUES-OLIVIER BOUDON  
L'Inspection des Finances et les réformes de l'État au XX<sup>e</sup> siècle, MARC OLIVIER BARUCH  
Les inspecteurs des Finances dans la vie politique du début du XX<sup>e</sup> siècle à 1958, MARC OLIVIER BARUCH  
Les inspecteurs des Finances dans la vie politique sous la V<sup>e</sup> République, LUC ROUBAN  
Les inspecteurs des Finances dans les clubs de réflexion politique depuis les années trente : quelles spécificités ?, CLAIRE ANDRIEU

### VI. Vie sociale, scientifique, culturelle

Les inspecteurs des Finances et la science sociale de Le Play. Une rencontre limitée et ambivalente, ANTOINE SAVOYE  
Les inspecteurs des Finances et les sciences économiques au XX<sup>e</sup> siècle, ALAIN CHATRIOT  
Les inspecteurs des Finances dans les institutions de la démocratie sociale au XX<sup>e</sup> siècle, BERTRAND BLANCHETON  
Les inspecteurs des Finances et la littérature au XX<sup>e</sup> siècle, PATRICE CAHART  
L'Inspection : un corps contesté, PIERRE ACHARD et OLIVIER DARD

Les adhérents de l'Association des Membres de l'Inspection générale des Finances peuvent commander cet ouvrage au tarif préférentiel de 57 €, avec gratuité des frais de port, en renvoyant le formulaire ci-joint, accompagné du règlement par chèque à l'ordre de « régisseur de recettes de l'IGPDE », à l'adresse suivante :

Association des Membres de l'Inspection générale des Finances  
139 rue de Bercy  
Télédoc 335  
75572 PARIS CEDEX 12



**René BARBERYE**

*Ancien Directeur de la Comptabilité publique*

*Vice-Président du conseil de surveillance du Centre hospitalier de Rambouillet*

## L'exercice libéral de la médecine à l'hôpital

L'exercice libéral de la médecine par les praticiens hospitaliers à temps plein ne doit pas être confondu avec :

- le cas particulier des praticiens libéraux qui exercent à temps partiel à l'hôpital dans le cadre de vacations
- le cas des praticiens libéraux qui utilisent le matériel de l'hôpital, c'est le cas notamment en imagerie car les IRM et les scanners sont des appareils rares et coûteux, dans le cadre de conventions de co-utilisation

La possibilité de consacrer une partie de leur temps à une activité libérale, a été ouverte aux praticiens hospitaliers publics avec pour objectif de retenir, notamment les médecins, ayant acquis une certaine notoriété, qui en raison du décalage entre les salaires du public et du privé, étaient tentés d'abandonner l'hôpital public. L'objectif a été plutôt atteint, encore que la démographie médicale fragilise le dispositif, mais cette disposition comme on le verra n'est pas exempte d'inconvénients. On peut dire que c'est la moins mauvaise des solutions au vrai problème de la disparité des revenus entre le public et le privé.

### Le droit

Cette possibilité est ouverte uniquement aux praticiens exerçant à temps plein et sous réserve que l'intérêt du service n'y fasse pas obstacle. Par ailleurs aucun lit, ni aucune installation médico-technique ne peuvent être réservés à l'activité libérale alors que la clinique ouverte aujourd'hui supprimée permettait d'avoir des lits réservés au privé.

Les praticiens concernés sont :

- les praticiens hospitaliers temps plein (P.H.)
- les professeurs des universités praticiens hospitaliers (P.U-P.H.)
- les maîtres de conférences des universités praticiens hospitaliers (MCU-PH)
- les chefs de clinique assistants (CCA)
- les assistants hospitalo-universitaires (AHU)
- les praticiens hospitaliers-universitaires

Cet exercice libéral est conditionné à la signature d'un contrat entre le praticien et le directeur établi pour une durée de cinq ans qui définit les modalités d'exercice de l'activité libérale sur la base d'un contrat type annexé au décret du 11 janvier 2005. Doit être annexé à ce contrat le tableau prévisionnel hebdomadaire de service indiquant les plages publiques et les plages privées.

Ce contrat doit être soumis pour avis à la commission médicale d'établissement et au directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) pour approbation. Cette autorisation est réputée acquise si le directeur de l'ARS n'a pas fait connaître son opposition dans le délai de deux mois.

Cette activité s'exerce sous réserve du respect de trois conditions :

- que les praticiens exercent personnellement à titre principal une activité de même nature dans le secteur public hospitalier. Le praticien ne peut donc se reposer sur le service pour ce qui concerne l'activité publique. Par ailleurs si les actes effectués en public et en libéral ne peuvent être strictement identiques, il convient que ces actes soient mesurables selon les mêmes unités de référence et ne soient pas exclusivement réalisés en libéral. Par exemple un radiologue ne peut réaliser toutes les IRM du service d'imagerie en libéral.
- que le nombre de consultations et d'actes effectués au titre de l'activité libérale soit inférieur à celui effectué personnellement au titre de l'activité publique
- que la durée de l'activité libérale n'excède pas 20 % de la durée du service hospitalier hebdomadaire à laquelle sont astreints les praticiens, soit une et deux demi-journées selon qu'ils choisissent 10 ou 20 %. Le temps d'activité libérale ne se cumule pas avec le temps consacré éventuellement à une activité d'intérêt général.

Le respect de ces conditions fait l'objet d'un contrôle particulier par la commission d'activité libérale.

### L'information et le respect du libre choix du patient

Le code de la santé publique précise que pour tout acte de consultation, le patient qui choisit d'être traité au titre de l'activité libérale d'un praticien reçoit, au préalable, toutes indications quant aux règles qui lui seraient applicables du fait de son choix.

Les jours et heures d'ouverture de chaque consultation privée doivent faire l'objet d'un affichage distinct de celui des consultations publiques. Par ailleurs le patient qui choisit d'être traité en libéral, doit être clairement informé des conséquences financières de son choix :

- les tarifs demandés
- les conditions de remboursement par la Sécurité sociale notamment par voie d'affichage dans les salles d'attente. Les honoraires perçus en sus par le praticien concernent uniquement la prestation médicale. En vertu de l'article 53 du code de déontologie médicale, les honoraires du médecin doivent être déterminés avec tact et mesure en tenant compte de la réglementation en vigueur, des actes dispensés ou de circonstances particulières. L'Ordre des médecins est garant de l'application de cette disposition dont l'appréciation est forcément subjective.

Environ 4500 praticiens hospitaliers exercent une activité libérale à l'hôpital, soit environ 11 % des P.H. En secteur 2, 1933 praticiens (soit 43 % des praticiens exerçant une activité libérale) ont réalisé des dépassements d'honoraires pour un montant total de 64,1 millions d'euros. Il s'agit essentiellement des chirurgiens, des gynécologues-obstétriciens et des radiologues. En 2000, les honoraires moyens de ces praticiens étaient conséquents avec de fortes variations selon les spécialités.

Le code de déontologie précise que le médecin doit veiller à ce qu'aucune confusion n'apparaisse entre l'activité publique et l'activité privée. Il doit veiller au libre choix du patient et à l'égalité d'accès à l'un et l'autre des secteurs de soins et respecter la proportion de temps qu'il doit consacrer à l'un et l'autre des secteurs de soins.

L'information doit être complète et le choix d'être traité dans le cadre de l'activité libérale exprimé sans ambiguïté. En cas d'hospitalisation, ce choix doit être formulé par écrit. Lorsqu'un patient opte pour le secteur libéral d'un médecin, un formulaire doit être signé dès son entrée par le patient. De même s'il souhaite que son traitement ou ses examens soient effectués personnellement par un radiologue, un anesthésiste ou un biologiste.

L'administration de l'hôpital peut informer la commission d'activité libérale de toute plainte reçue et concernant des actes qui auraient été réalisés dans le cadre d'un exercice libéral.

### Les conditions financières de l'exercice de l'activité libérale

Le praticien exerçant une activité libérale doit payer ses impôts, une assurance de responsabilité civile, les cotisations de sécurité sociale, URSSAF, caisse de retraite et une redevance versée à l'hôpital. Cette redevance dédommage l'hôpital du prêt

et de l'utilisation des locaux, des équipements et de la participation du personnel.

La redevance est calculée en pourcentage des tarifs fixés pour le remboursement par les caisses de sécurité sociale. À noter que l'hôpital ne touche aucun revenu supplémentaire en cas de dépassement d'honoraires. À titre d'exemple la redevance pour les CHU est de :

- consultations 25 %
- chirurgie 40 %
- obstétrique 40 %
- imagerie 60 %

La redevance doit faire l'objet d'un paiement trimestriel :

- le médecin doit fournir dans le mois qui suit le trimestre échu, le relevé de son activité libérale
- l'administration a en principe 15 jours pour calculer la redevance et envoyer une pré-facture
- si le paiement n'intervient pas en temps voulu, le directeur peut saisir l'ARS.

Le praticien peut percevoir les honoraires soit directement, soit par l'intermédiaire de l'hôpital.

L'exercice d'une activité libérale par certains peut être ressentie comme une injustice par les médecins qui souhaitent se concentrer en totalité sur le service public et qui sont financièrement pénalisés. Pour éviter en partie cet inconvénient, il a été créé une indemnité de service public exclusif à tout praticien qui s'engage pour une période de trois ans renouvelable, à ne pas exercer d'activité libérale. Cette indemnité mensuelle était de 487,49 euros en 2011.

### Suivi et contrôle par les commissions d'activité libérale

La commission d'activité libérale a pour mission de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'activité libérale. Elle comprend : un membre du Conseil de l'Ordre des médecins, deux représentants du conseil de surveillance, un représentant de l'ARS, un représentant de l'assurance maladie, un représentant exerçant une activité libérale, un praticien temps plein n'exerçant pas d'activité libérale.

Chaque année cette commission établit un rapport qui est porté à la connaissance de la CME (commission médicale d'établissement), du conseil de surveillance et de l'ARS. Cette commission peut demander à l'établissement comme aux praticiens, toutes informations utiles concernant notamment les jours et les heures de consultation figurant au tableau général de service prévisionnel mensuel. Les membres sont soumis à l'obligation du secret.

La commission doit veiller :

- au respect des limites de temps grâce à la production des tableaux de service
- au respect du rapport entre le nombre de consultations et d'autres produits en activité libérale et en activité publique.

Le Conseil d'État consulté sur l'interprétation qu'il convient de donner à la comparaison de l'activité publique/privée a considéré qu'il fallait tenir compte de l'ensemble des éléments de décompte et de comparaisons utilisables pour chacune des activités exercées à savoir consultations, soins en hospitalisation et actes médico-techniques.

En principe le relevé SNIR (système national d'informations interrégimes) édité par les caisses d'assurance maladie qui retrace l'activité de chaque praticien exerçant à titre libéral, doit permettre de s'assurer de la concordance entre ce que déclarent les médecins et ce qu'enregistrent les caisses. Mais il existe des décalages dans le temps entre la réalisation des actes et la demande de remboursement du patient. Par ailleurs il peut y avoir des erreurs de codage. Ces éléments rendent difficiles les rapprochements.

La commission doit également veiller :

- à la qualité et à l'exhaustivité des informations reçues par le patient
- à la régularité de la communication par le médecin du relevé d'activité
- à la régularité du paiement de la redevance si le médecin perçoit directement les honoraires.

La commission intervient dans la procédure de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exercer une activité libérale. Elle peut être consultée par le directeur de l'ARS ou décider de se saisir du cas d'un praticien. Dans ce cas elle désigne un rapporteur chargé d'instruire le dossier. Le praticien peut prendre connaissance du dossier et être entendu. La proposition doit être arrêtée à la majorité par la commission. Dans tous les cas, seul le directeur de l'ARS peut suspendre ou mettre fin au contrat. La décision peut faire l'objet d'un recours hiérarchique auprès du ministre de la santé puis d'un recours contentieux.

### Le bilan de ces dispositions

Il est évident que ces dispositions ont permis de garder à l'hôpital public des praticiens de talent ayant acquis une notoriété internationale et qui découragés par la faiblesse des salaires du public au regard notamment de la durée des études, seraient partis exercer dans le privé ou à l'étranger. Si la France conserve à l'AP-HP ou dans quelques grands CHU des praticiens reconnus dans le monde entier, la possibilité d'exercer une activité libérale n'y est pas complètement étrangère.

Toutefois le système n'est pas sans inconvénients.

Certains médecins sans doute peu nombreux mais qui ont défrayé les médias, ne respectent pas la règle du tact et de la mesure et réclament aux patients des sommes tout à fait excessives. Un rapport de l'IGAS d'avril 2007 constatait que les dépassements d'honoraires par praticien dans le secteur 2 apparaissaient en moyenne plus élevés dans le secteur hospitalier public que dans le secteur privé ce qui est tout de même paradoxal.

Cela crée des distorsions de revenus qui peuvent être très importantes entre les praticiens qui peuvent exercer une activité libérale et ceux qui ne le peuvent pas en raison de la nature de leur activité : urgentistes, réanimateurs, gériatres, pharmaciens. Si l'on ajoute à cela que ceux qui ont une activité libérale en raison de leur notoriété peuvent percevoir en outre des rémunérations complémentaires liées à des conférences, contributions scientifiques, conseil et expertise, on arrive en sus de l'activité libérale, à des revenus complémentaires qui varient de 765 à 3 200 euros mais peuvent s'élever jusqu'à 600 000 euros.

L'exercice de l'activité libérale dans un secteur comme la biologie ou les automates prennent une part croissante, est une simple captation de revenus au détriment de l'hôpital sans apport d'une prestation complémentaire particulière.

Normalement la consultation en secteur libéral doit être la conséquence du choix librement consenti du patient d'être vu par un praticien particulier qui, le cas échéant consulte en libéral, et non pas un moyen proposé par les secrétariats médicaux pour réduire les délais d'attente. Force est de constater que ce cas de figure ne correspond pas toujours à la réalité.

Les plages de consultation en libéral et les tarifs des praticiens doivent faire l'objet d'un affichage conformément à l'arrêté du 11 juin 1996. Or les commissions d'activité libérale constatent souvent que soit cet affichage n'existe pas, soit que les indications sont inexactes ou dépassées, soit qu'elles se trouvent perdues au milieu d'affiches ayant des objets multiples. Cette disposition n'est véritablement appliquée que si les commissions et les directions s'astreignent à réaliser des contrôles réguliers.

Ainsi qu'il a été indiqué le choix du patient doit faire l'objet d'un accord écrit. Or il arrive encore que des patients s'étonnent de devoir payer éventuellement un supplément alors qu'il ne leur a pas été indiqué lors de la prise de rendez-vous, que le médecin allait les recevoir dans le cadre d'une activité libérale. Cet accord écrit n'existe jamais à ma connaissance pour les examens de biologie car il est difficile d'imaginer un malade qui n'y a aucun intérêt particulier, faisant une telle demande. Heureusement en général les biologistes opèrent en secteur 1 mais le malade doit néanmoins faire l'avance.

On doit également constater que le contrôle du respect de la réglementation par les directions et les commissions d'activité libérale n'est pas toujours aisé.

Le contrôle des normes (max.20 % du temps, 50 % des actes) suppose que l'on puisse disposer des tableaux de service faisant apparaître clairement les plages publiques et les plages privées. Or dans la majorité des cas, ces tableaux prévisionnels ne sont pas produits. Le rapport 2010 de la commission d'activité libérale de l'AP-HP note que seulement 24 % des services remplissent un tableau de service prévisionnel, dont certains ne mentionnent pas l'activité libérale. Certains praticiens réalisent d'ailleurs des activités publiques et libérales dans les mêmes plages ce qui rend tout contrôle quasi-impossible. Le même rapport considère toutefois que 10 % des médecins réalisent plus d'actes en privé qu'en public ce qui est tout à fait irrégulier.

Les rapprochements avec les données dont dispose la sécurité sociale ne sont pas évidents pour les raisons évoquées ci-dessus. Les discordances sont parfois très faibles, parfois très importantes sans qu'il soit très facile d'en déterminer les raisons. Le rapport de l'AP-HP observe que 12 % des dossiers enregistrent une discordance forte.

En conclusion comme on le voit cette disposition qui était sans doute indispensable a connu dans sa mise en œuvre un certain nombre de dérapages. Peut-on envisager un autre moyen de retenir des praticiens dans le secteur public ? Compte-tenu de l'état de délabrement de nos finances publiques, un relèvement des salaires des médecins hospitaliers, qui risquerait d'avoir un effet de contagion, apparaît difficilement envisageable. Dans ces conditions, la possibilité d'avoir une activité libérale reste la seule formule réaliste. Toutefois il convient que les directions et les commissions ad hoc s'attachent à faire appliquer la réglementation ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut en outre que les praticiens comprennent que les excès risquent un jour de conduire à une remise en cause du dispositif. ■

Nous revenons sur cette question importante, en matière de comptabilité publique, des modalités de contrôle et d'audit internes. Cet article aurait pu prendre place dans notre récent numéro spécial dédié au décret GBCP mais sa date de première « livraison » étant antérieure à la date de parution de celui-ci, il nécessitait une mise à jour qui, depuis, a été effectuée.

La Rédaction

Anne CAELS

*Responsable de la mission audit et contrôle interne au service des affaires financières et immobilières au secrétariat général des ministères économique et financier (avril 2012)*

## « Contrôle interne, audit interne : des démarches nouvelles »

**L**e contrôle interne est une démarche managériale, structurée et accompagnée, qui s'est mise en œuvre de manière progressive et pragmatique dans les ministères afin de sécuriser les opérations de gestion et de concourir à l'amélioration de la qualité des comptes de l'État.

L'exigence de qualité comptable promue par l'article 47-2 de la Constitution et par l'article 27 de la LOLF a été l'aiguillon du développement de la démarche de contrôle interne au sein des services de l'État dans un cadre conçu et animé par la mission doctrine comptable et contrôle interne comptable (MDCCIC) de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). La Cour des comptes est chargée d'émettre une opinion sur les états financiers en tant que certificateur des comptes de l'État.

La définition du contrôle interne est inspirée du COSO. Le contrôle interne représente l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale et destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable.

Le contrôle interne est directement intégré à la conduite des processus opérationnels, financiers et comptables correspondant à la mise en œuvre des politiques publiques dans chaque ministère. Les outils du contrôle interne se développent sur trois leviers que sont l'organisation, la documentation et la traçabilité. L'organisation consiste à favoriser un mode d'organisation qui distribue les tâches en veillant à leur séparation et à leur compatibilité avec les délégations de signature et les habili-

tations au système d'information. La documentation permet de décrire l'organisation, les processus et procédures ainsi que les risques associés avec leurs modalités de couverture. La traçabilité est destinée à garantir la piste d'audit du fait générateur des opérations jusqu'à leur comptabilisation et à veiller à leur justification, ainsi qu'à la conservation des informations financières et comptables.

Par ailleurs, en tant que démarche managériale, le contrôle interne est adapté et priorisé par l'encadrement des services en fonction de l'importance des processus, des enjeux et des risques qui y sont liés, et selon les moyens et les ressources disponibles.

La démarche est promue par la MDCCIC sur un plan méthodologique et technique. A cet effet, la MDCCIC anime un réseau de référents ministériels en charge du contrôle interne et s'appuie sur les départements comptables ministériels, le comptable public étant garant de la qualité comptable en vertu de l'article 31 de la LOLF.

Il revient aux référents ministériels de définir et promouvoir une stratégie ministérielle de déploiement du contrôle interne sur le volet gestionnaire, de sensibiliser et d'aider les services dans l'appropriation de la démarche et dans la conception de

leurs outils de contrôle interne, en lien avec le département comptable ministériel.

Deux outils de pilotage retracent cette démarche de contrôle interne, d'une part, la cartographie ministérielle des risques et des enjeux qui permet de décrire la cotation des risques liés aux processus en fonction des enjeux financiers, d'autre part, le plan d'action ministériel qui décrit la programmation d'activités de maîtrise permettant de couvrir les risques les plus significatifs pour les processus à enjeux sur les différents leviers du contrôle interne. Ces outils sont déclinés au niveau de chaque direction et sont communiqués à la Cour qui apprécie l'état d'avancement des dispositifs ministériels de contrôle interne et adapte en conséquence ses diligences lors de ses travaux de certification des comptes de l'État.

Différentes sources sont mobilisées pour enrichir la démarche de contrôle interne, qu'il s'agisse des restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense et du bilan du recensement et de la valorisation des opérations d'inventaire de la clôture comptable, sources émanant des comptables ou de l'exploitation des constats et recommandations de l'audit interne et externe, comme des notes d'évaluation comptable de la Cour des comptes, ainsi que de la connaissance interne des services sur les risques liés aux processus qu'ils mettent en œuvre.

Au sein des ministères économique et financier, la démarche de contrôle interne est impulsée, animée et coordonnée par la mission audit et contrôle interne (MACI) au sein du service des affaires financières et immobilières (SAFI) du secrétariat général. La MACI, référent ministériel, anime à son tour un réseau de référents chargés du contrôle interne dans chaque direction et entité relevant du périmètre des ministères économique et financier.

La démarche est également déployée auprès des services gestionnaires déconcentrés au côté du réseau comptable des DDFIP et DRFIP. Par ailleurs, l'offre de service de la MDCCIC et celle de la MACI sont progressivement déclinées auprès des opérateurs relevant de la tutelle des ministères économique et financier.

Tout l'enjeu pour la MACI, en lien avec le département comptable ministériel, a consisté à « opérationnaliser » cette démarche de contrôle interne avec les directions, en réponse aux recommandations de la Cour des comptes, pour sécuriser les opérations de gestion et contribuer à l'amélioration de la qualité comptable.

La fonction d'audit interne ministériel a participé pleinement à la promotion de cette démarche dans un environnement administratif et financier en profonde mutation avec le déploiement du progiciel CHORUS et la réorganisation territoriale issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**L'audit interne contribue activement au développement de la démarche ministérielle de maîtrise des risques et accompagne la réingénierie et la sécurisation des processus en environnement CHORUS**

L'audit interne a pour objet d'évaluer et de promouvoir la maîtrise des risques liés aux processus relevant de la responsabilité des directions opérationnelles, en garantissant le respect des procédures réglementaires, l'efficacité du traite-

ment des opérations et en favorisant la mutualisation des bonnes pratiques.

Au sein des ministères économique et financier, la fonction d'audit interne s'est structurée à compter de septembre 2008 à l'échelon ministériel sur un mode fédératif associant l'ensemble des corps d'inspection, de contrôle et d'audit qui y collaborent. Le comité ministériel d'audit réunit sous la présidence du Secrétaire général, l'ensemble des responsables des corps d'inspection, de contrôle et d'audit, ainsi que les représentants des directeurs.

Au fur et à mesure du retour d'expérience des missions diligentées par le comité ministériel d'audit, les objectifs de l'audit interne ministériel ont progressivement évolué. La charte d'audit a été révisée en diversifiant les typologies de missions et leur champ d'intervention. La possibilité de diligenter des missions de conseil pour accompagner les directions dans la sécurisation de leurs processus de gestion et la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne a été introduite dans la charte. La distinction entre l'assurance et le conseil, en élargissant le champ de l'audit interne, a permis de répondre à un besoin d'extension de la maîtrise des risques aux processus de gestion, non limitée au périmètre comptable et financier.

Suite à cette évolution, l'audit interne ministériel participe activement à l'efficacité des nouveaux processus modélisés en environnement CHORUS en confortant la professionnalisation de la chaîne financière et comptable confiée à un nombre réduit d'acteurs disposant de licences CHORUS, et en veillant à ce que les services prescripteurs se consacrent à la sécurisation de leur problématiques métiers. Au sein des ministères économique et financier, l'audit interne a ainsi ouvert la voie de l'extension du champ de maîtrise des risques en s'appuyant sur l'effet structurant de CHORUS.

Si l'audit interne permet d'évaluer des processus comptables sur lesquels nos ministères exercent une responsabilité majeure, voire exclusive, telles que les immobilisations financières, les participations financières et la dette, la fonction a également permis de développer une approche transversale plus efficace sur des processus gestionnaires ayant des incidences comptables et financières, tels que le traitement de la production interne de logiciels et la gestion du parc immobilier.

En outre, au sein des ministères économique et financier, l'audit interne ministériel revêt un intérêt particulier dans le cadre de la contractualisation avec des organismes extérieurs pour la mise en œuvre de la fonction de régulateur économique et social de l'État.

L'évaluation et les préconisations des auditeurs doivent également permettre de répondre aux besoins de reporting entre les services déconcentrés et les directions d'administration centrale.

**Tout en capitalisant l'expérience acquise, les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne doivent s'inscrire dans le nouveau cadre réglementaire qui étend le champ de la maîtrise des risques au-delà des aspects financiers et comptables et garantit l'indépendance de l'audit interne**

Le déploiement du contrôle et de l'audit internes dans l'administration, recommandé par un rapport de l'Inspection Générale

des Finances et érigé en mesure RGPP par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, nécessitait un cadre réglementaire afin d'affermir son développement sur des dispositifs ministériels unifiés et harmonisés.

Ce cadre réglementaire a pris la forme du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration et d'une circulaire du Premier Ministre du 30 juin 2011 sur la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration. Les dispositions de ces textes ont été reprises et précisées dans le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le décret du 28 juin 2011 prévoit la création dans chaque ministère d'un dispositif de contrôle et d'audit internes adapté aux missions et à la structure des services afin de maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge. Ce décret amène donc chaque ministère à se doter d'une fonction d'audit interne et à étendre le champ de la maîtrise des risques au-delà de la sphère comptable et financière. Le décret du 7 novembre 2012 confie au responsable de la fonction financière du ministère le soin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ces dispositifs.

Sur le fondement de ces décrets, les ministères économique et financier font évoluer leur modes de gouvernance de l'audit et du contrôle internes.

En premier lieu, les instances existantes ayant en charge le contrôle et l'audit internes au sein des ministères économique et financier laisseront prochainement place à une nouvelle organisation qui identifie une gouvernance distincte pour le contrôle interne et l'audit interne dans le respect des normes d'audit. L'indépendance de l'audit interne, qui reposait déjà sur les garanties apportées par l'objectivité des missions et les compétences professionnelles des acteurs de cette fonction, sera désormais matérialisée dans ses instances de gouvernance.

La fonction d'audit interne sera rattachée aux ministres avec un comité d'audit interne (CAI) de composition restreinte, faisant appel à des personnalités qualifiées et n'associant pas de représentants des directions opérationnelles. Le CAI aura pour rôle de définir la politique d'audit, d'approuver le programme annuel et de s'assurer de l'effectivité des suites données aux recommandations des missions d'audit.

Les objectifs et le champ d'intervention de l'audit interne des ministères économique et financier s'étendent aux dispositifs de contrôle et d'audit internes des établissements publics sous tutelle, en application de l'article 217 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les décisions du CAI seront préparées et suivies par une mission ministérielle d'audit interne (MAI), directement rattachée aux ministres aux termes de la circulaire du 30 juin 2011, et constituée des représentants des corps et services d'inspection, de contrôle et d'audit, sous la présidence d'un inspecteur général des finances. Cette organisation préservera, au sein des ministères économique et financier, la logique fédérative de la fonction d'audit interne, caractérisée par la mutualisation des ressources. La MAI définira la méthodologie de l'audit interne, veillera à la diffusion des bonnes pratiques et élaborera le programme annuel sur la base d'une analyse des risques.

La charte ministérielle de l'audit interne évoluera, dans son champ et ses objectifs, en cohérence avec ce nouveau cadre réglementaire.

En second lieu, pour ce qui concerne le contrôle interne, la rédaction du décret-cadre du 28 juin 2011 reconnaît que le niveau de responsabilité de la maîtrise des risques relève des directions d'administration centrale au titre de leurs fonctions stratégiques et opérationnelles de mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées, tandis que les Secrétaires généraux assurent la coordination ministérielle de ces dispositifs de maîtrise des risques.

Pour piloter la démarche de contrôle interne, Une structure de gouvernance spécifique, présidée par le Secrétaire général, sera créée au sein des ministères économique et financier.

Il convient toutefois de souligner que le principe de séparation entre l'audit interne et le contrôle interne établi par les nouveaux textes réglementaires n'introduira pas d'étanchéité entre les deux fonctions. Ces choix organisationnels s'inscrivent dans la circulaire d'application du Premier Ministre qui offre une certaine souplesse aux ministères.

La MAI garantira cette transversalité en exerçant à la fois les fonctions de référent ministériel en matière de contrôle interne et de structure d'appui de la MAI.

**La maturité progressive de la démarche ministérielle de contrôle interne implique de concrétiser une évolution plus stratégique tout en veillant à l'effectivité et à l'efficacité des dispositifs directionnels de maîtrise des risques**

La Cour des comptes insiste sur la nécessité de franchir un nouveau cap à ce stade de maturité des dispositifs ministériels de contrôle interne, permettant aux Secrétaires généraux d'en apprécier l'effectivité et l'efficacité.

S'agissant des ministères économique et financier, cette orientation s'est traduite par un renforcement de l'animation du réseau des référents directionnels en matière de contrôle interne et en améliorant les modalités de suivi et de reporting des dispositifs directionnels de contrôle interne à partir des supports de pilotage que sont les cartographies des enjeux et des risques comptables et les plans d'action directionnels.

Dans une gestion comptable et financière désormais intégrée et partagée entre les services gestionnaires et le comptable, la qualité des opérations relevant de la responsabilité des services prescripteurs est déterminante. Ces services ont été sensibilisés à la sécurisation des transactions au fil de l'eau avec la mise en œuvre de la séparation des tâches et de la supervision associées au workflow, notamment pour la constatation de l'engagement juridique et du service fait.

L'accent est mis sur les nouvelles zones de risques liées à l'organisation des services, au rôle des acteurs et à la gestion des flux et des échanges en environnement CHORUS, notamment avec les applications de gestion remettantes non interfacées.

Les échanges et restitutions entre services prescripteurs, centres de services partagés et services facturiers sont examinés avec attention.

Les travaux se poursuivent sur le volet de la traçabilité du contrôle interne afin de tester la révision des organisations en mode CHORUS et la maîtrise des processus dans ce nouvel environnement par la conception et l'enrichissement de plans

de contrôles de supervision a posteriori sur les zones de risques significatives. Les services gestionnaires sont par ailleurs systématiquement incités, notamment par la MACI, à évaluer la fiabilité de leur dispositif de contrôle interne et à identifier les marges de progression sur leurs processus à forts enjeux, au moyen d'un outil spécifique, l'échelle de maturité de la gestion des risques.

Il s'agit de maîtriser l'ensemble de la chaîne des opérations en mettant l'accent sur les opérations situées en amont du traitement financier et comptable, au plus près du fait générateur au sein des services opérationnels. C'est là que se jouent la maîtrise et l'efficacité des processus, avant que leur mise en œuvre financière et comptable se traduise dans CHORUS.

Ces travaux engagent les ministères dans la trajectoire de levée progressive de la réserve de certification n° 2 portant sur les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne. L'enjeu réside dans la valorisation des efforts consentis par les services pour progresser dans la maîtrise des risques de leurs processus de gestion et améliorer ainsi la qualité des opérations financières et comptables relevant de leur responsabilité.

La Cour a précisé que les Secrétaires généraux des ministères doivent être en mesure de formaliser un engagement, par une lettre d'affirmation ou par tout autre moyen équivalent, sur l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques comptables au sein de leur périmètre de responsabilité respectif. Cet engagement doit impérativement reposer sur des travaux permettant à la Cour de disposer d'éléments probants suffisants et appropriés pour vérifier le bien-fondé de cette affirmation.

Conformément au cadre stratégique du contrôle interne comptable proposé par la DGFIP et selon le niveau de responsabilité défini par le décret-cadre du 28 juin 2011, les ministères économique et financier se sont inscrits dans cette expérimentation.

Les directions seront invitées à attester l'effectivité et l'efficacité de la maîtrise des risques associés à un processus à enjeux dans nos ministères par une déclaration d'assurance fondée sur le recueil d'éléments probants et étayés. Ces déclarations d'assurance directionnelles constitueront le socle d'un engagement du Secrétaire général devant la Cour.

Parallèlement, le secrétariat général renforce son rôle de coordination, d'animation et de suivi des dispositifs directionnels de contrôle interne en s'appuyant sur les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. A cet effet, le secrétariat général a élaboré, en

fin d'exercice 2012 une synthèse ministérielle plus stratégique sur le niveau de maîtrise des risques comptables et financiers liés aux processus auxquels contribuent les ministères économique et financier.

\* \* \*

La mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire de l'audit interne et du contrôle interne dans l'administration permettra de consacrer les progrès accomplis dans la maîtrise des risques associés aux politiques publiques mis en œuvre par nos ministères. L'objectif de qualité comptable et de valorisation de l'information financière et patrimoniale de l'État résultant de la LOLF peut désormais se déployer avec le système d'information CHORUS.

L'articulation entre la recherche d'une visibilité stratégique renforcée et la poursuite du déploiement opérationnel de la démarche de contrôle interne constituera le défi que les ministères devront relever, afin d'assurer l'extension du champ de la maîtrise des risques et, corrélativement, la promotion de la qualité comptable en environnement CHORUS.

Par ailleurs, dans le contexte de la professionnalisation de la fonction financière et de la standardisation des organisations et des processus en environnement CHORUS ainsi que de la stabilisation de la réorganisation territoriale, la question de l'articulation des dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne devra être traitée. Le comité d'harmonisation de l'audit interne installé fin avril 2012 veille tout particulièrement à l'efficacité et à la cohérence des méthodes d'audit développées dans les ministères.

Dans le nouvel environnement comptable et financier mis en œuvre avec la généralisation de CHORUS, il est essentiel que le contrôle interne soit promu comme un dispositif managérial permettant de sécuriser les processus de gestion et d'améliorer la qualité comptable. Ce n'est qu'à la condition d'une maîtrise accrue des processus, directement managée au sein des services opérationnels, avec l'impulsion et l'accompagnement des Secrétaires généraux et des comptables ministériels, ainsi que dans un environnement de contrôles adapté avec des systèmes d'information performants, que nous pourrons poursuivre notre progression. L'information comptable et patrimoniale pourra alors être mieux valorisée et contribuer à un pilotage renforcé des politiques publiques et à une meilleure allocation des moyens et ressources à y consacrer en fonction des priorités fixées. ■



Frédéric MARTY

Chargé de recherche CNRS  
GREDEG UMR 7321, Université de Nice Sophia-Antipolis  
Chercheur affilié OFCE, Sciences Po. Paris  
Chercheur associé Chaire Ivanhoé Cambridge d'immobiliser,  
ESG, Université du Québec à Montréal  
frederic.marty@gredeg.cnrs.fr



Jacques SPINDLER

Professeur Agrégé des Universités  
Directeur de l'IAE de Nice – École Universitaire de Management  
GRM EA 4711, Université de Nice Sophia-Antipolis  
spindler@unice.fr

« Pour celui qui a la foi, aucune explication n'est nécessaire.

Pour celui qui ne l'a pas, aucune explication n'est possible ».

Saint Thomas d'Aquin (1225-1274), cité en exergue du chapitre « United Kingdom »  
du *Global Guide to Public-Privates Partnerships*<sup>1</sup>

## Bilan et perspectives des contrats des PFI britanniques (1992-2012)

Créations du gouvernement conservateur de John Major en 1992, développés par les gouvernements travaillistes d'Anthony Blair et de Gordon Brown, les contrats de *Private Finance Initiative* (PFI) britanniques ont connu un coup d'arrêt particulièrement marqué depuis 2010/11<sup>2</sup>. Cette relative désaffection manifestée par le pays pionnier en matière de renouveau des partenariats public-privé (PPP), fit de la France leur principal utilisateur au niveau européen en termes de flux d'investissements (EPEC, 2012). Ce recul n'est pas seulement conjoncturel ou ne traduit pas seulement un épuisement progressif du réservoir de projets d'investissements publics éligibles. Il traduit à la fois un changement radical de la donne financière depuis la crise de 2008, induisant un net accroissement du surcoût du financement privé vis-à-vis du financement public et de fortes préventions de la part du nouveau gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux démocrates arrivé au pouvoir en juin 2010. En effet, outre le surcoût induit par la hausse des coûts financiers (en moyenne une hausse de 6 à 8 % du montant des annuités liées au contrat), le nouveau gouvernement, en la personne du Chancelier de l'Echiquier considérait en novembre 2011 que les

contrats de PFI peuvent s'avérer « *too costly, inflexible and opaque* » (House of Commons, 2012).

Comme le relèvent Hodges et Mellet (2012), les effets combinés de l'alternance politique, de l'élévation du coût du financement privé et de l'adoption des normes IFRS pour la comptabilité patrimoniale publique britannique, laquelle conduit à la reconnaissance de l'immense majorité des engagements liés aux PFI dans les comptes publics, hypothèquent l'avenir de ces dernières<sup>3</sup> ou du moins conduisent à une nette réévaluation de leur doctrine d'emploi.

En effet, les pouvoirs publics britanniques mettent en exergue, depuis l'alternance, les risques liés aux quelques 250 milliards de £ de remboursements futurs sur plus de trente ans liés aux contrats de PFI en cours. De nombreux rapports (NAO, 2011, House of Commons, 2011 et 2012, Office for Budget Responsibility, 2011) ont mis en relief de façon inédite les risques liés aux PFI et le caractère contrasté de leur bilan en termes notamment de transfert effectif des risques aux contractants privés. Préconisant un recours plus parcimonieux à ces contrats, le gouvernement britannique s'est engagé dans la suppression progressive des différents biais qui pouvaient conduire les départements ministériels à opter pour des PFI quand bien même celles-ci ne satisfaisaient pas réellement au critère de la *value for money*. Il en fut ainsi des *PFI Credits*, supprimés par

<sup>1</sup> « *To one who has faith, no explanation is necessary. To one without faith, non explanation is possible* », Allen Et Overy LLP (2010, p. 19).

<sup>2</sup> Philippe Cossalter (2012, p. 2) allant même jusqu'à écrire : « Faire le bilan de la PFI, c'est énoncer une oraison funèbre » !

<sup>3</sup> En français, le genre adopté pour les PFI est féminin : « initiatives ».

la Spending Review de 2010. Ceux-ci revenaient à conditionner des soutiens budgétaires au choix d'un PPP. Il en serait également de même en matière d'encadrement budgétaire avec un alignement progressif sur les normes de la compatibilité patrimoniale de l'État, désormais fondées sur les IFRS et tendent à prévenir les risques de distorsions des choix liées à des logiques de hors bilan.

Notre propos, dans le cadre de cette contribution, porte sur un certain nombre de dimensions clés des débats britanniques engagés depuis 2010 pour tirer un bilan des PFI après vingt ans de mise en œuvre, voire vingt-cinq si l'on intègre le contrat pionnier du pont entre Dartford et Thurrock signé en 1987. Il s'agit tout d'abord d'analyser les retours d'expériences réalisés par la Chambre des communes, le Trésor et la Cour des Comptes britannique entre 2010 et 2012 quant aux performances économiques réalisées, à la qualité des services rendus, à l'effectivité du partage des risques entre public et privé, et enfin quant à la maîtrise des risques budgétaires pour les contractants publics. Il convient alors de s'attacher à distinguer entre des critiques tenant à un emploi excessif du modèle partenarial et une remise en cause des qualités intrinsèques du modèle même. Il s'agit de prendre en considération les répercussions de la crise financière de 2008. Dans la mesure où celle-ci a particulièrement affecté les montages de type financement sur projet avec fort effet de levier, il est possible de craindre que le modèle économique des PFI, reposant sur la minimisation du surcoût financier par l'intermédiaire de tels schémas, puisse être significativement et peut-être irréversiblement affecté. Il convient enfin de s'interroger sur l'effectivité de la disgrâce de la politique de PFI au Royaume-Uni. Ne s'agit-il pas d'un phénomène « naturel » d'épuisement des projets éligibles aux montages de type PFI, après 20 ans de mise en œuvre couplé avec une évaluation plus pondérée des risques ? Les pouvoirs publics britanniques peuvent-ils réellement se passer de cet instrument dans un contexte financier particulièrement contraint ?

Nous présentons dans une première partie les fondements théoriques et le développement historique des partenariats public-privé au Royaume-Uni depuis les années quatre-vingt. Nous nous attachons dans une première section aux intérêts théoriques des PPP pour l'analyse économique et la gestion publique avant de mettre en exergue le fait que le modèle partenarial s'est développé dans un contexte financier particulièrement favorable. Nous analysons dans une seconde section le contexte politique qui a accompagné la création et le développement du modèle britannique. Nous présentons également quelques statistiques sur les domaines concernés par ces contrats et sur les tendances en matière d'utilisation. Partant du relatif décrochage du Royaume-Uni, établi par les statistiques de l'EPEC (2012) et des critiques formulées à l'encontre de la politique de PFI par les pouvoirs publics britanniques, nous traitons dans notre seconde partie des trois grandes dimensions structurant le débat actuel sur les PFI à savoir l'évaluation de leur efficacité économique, les biais pouvant conduire à une décision publique sous-optimale en matière d'engagement dans des montages partenariaux, les risques d'arbitrages opportunistes en termes comptables et budgétaires et enfin les risques sur les finances publiques liés aux irréversibilités budgétaires induites et au renchérissement des coûts financiers.

## I<sup>re</sup> Partie Fondements théoriques et développements historiques de la politique de PFI

Il s'agit dans le cadre de notre première partie à la fois de mettre en évidence les déterminants, économiques et financiers des PFI et de dégager les principaux traits saillants de l'expérience britannique en nous attachant successivement aux dimensions historiques et à l'analyse du portefeuille de contrats.

### 1. Les avantages de la solution partenariale comme vecteur de l'action publique : dimensions structurelles et conjoncturelles

Au-delà des arguments économiques et des conditions favorables au point de vue financier, la politique de PFI britannique a bénéficié – du moins jusqu'à la dernière alternance qui a vu arriver au pouvoir une coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates – d'un contexte politique favorable. Pour les conservateurs au pouvoir jusqu'en 1997, il s'agissait de bénéficier des compétences du privé, de limiter l'investissement tout en évitant un dessaisissement des leviers de l'action publique propre aux privatisations. Pour les travaillistes revenus au pouvoir en 1997, les PFI faisaient sens, considérées sous l'angle du nouveau management public (Osborne et Gaebler, 1993). L'État dans ce cadre n'est plus obligatoirement le fournisseur des services, sa mission est celle d'un régulateur, jugé en fonction des résultats de sa politique (Marty et al., 2006).

#### a. Les gains économiques potentiels des PFI

Les partenariats public-privé sont analysés par la théorie économique comme étant susceptibles, sous certaines conditions, d'être efficaces en termes budgétaires et opérationnels pour la personne publique et ce malgré le surcoût inexorable qu'induit le financement privé vis-à-vis du financement public. En effet, quand l'État s'endette au taux *sans risque* (celui des obligations assimilables du Trésor), les opérateurs privés supportent une prime de risque additionnelle, reliée à la probabilité qu'ils fassent défaut sur le remboursement de leur dette. De plus, recourir à un montage de PPP peut d'autant plus induire un surcoût que *la concurrence pour le contrat* est limitée. Plus la prestation exigée est une prestation globale, plus la technologie requise est maîtrisée par un faible nombre d'opérateurs et plus le marché est concentré, plus forte sera la marge entre le prix qui ressortira du processus de mise en concurrence et les coûts de l'opérateur sélectionné. De plus, les PPP sont des contrats de long terme, souvent du fait de la nécessité d'amortir financièrement de lourds investissements initiaux. Ils portent en outre sur des prestations très complexes. Par conséquent, ils ne peuvent être des contrats complets pour lesquels l'ensemble des obligations réciproques peuvent être exactement et incontestablement spécifiées pour l'ensemble des états du monde futurs possibles. Ainsi des renégociations en cours de contrat et d'éventuels différends sont inévitables, au risque de développement de phénomènes d'aléa moral, d'autant plus préjudiciables que le contractant public demeure garant en dernier ressort de la continuité du service public.

Pour compenser ces risques et ces surcoûts, le PPP peut exciper, du moins en théorie, d'un certain nombre d'atouts.

Tout d'abord, il réduit la charge technique pesant sur le contractant public. Une mission globale est confiée au consortium privé qui s'est formé pour remporter le contrat. Les besoins de la personne publique sont spécifiés en termes fonctionnels (performance attendue, qualité à atteindre). Il appartient au privé de définir les solutions techniques les mieux à même de satisfaire ces derniers. Ce faisant, nul besoin d'établir un cahier des charges détaillé au point de vue technique. Le contractant public peut ce faisant bénéficier des innovations développées par le privé.

Ensuite, le contrat de PPP présente l'avantage de confier une mission globale. En impliquant le même opérateur privé dans les missions de conception et construction et dans celles d'exploitation. Ce faisant, le constructeur n'est plus incité à minimiser la qualité de la construction (de façon à maximiser sa marge ou sa probabilité de remporter la mise en concurrence). Les gains réalisés en première phase se paieraient par des surcoûts d'exploitation en seconde phase (Hart, 2003). L'internalisation de l'externalité que représentaient les coûts d'exploitation créait donc un surplus susceptible de compenser le surcoût du financement privé. Le PPP permet donc à la personne publique de ne plus se focaliser sur la minimisation du coût d'acquisition de l'équipement support du service mais de maîtriser le coût de la fourniture du service sur l'ensemble du cycle de vie de l'équipement lui servant de support.

Enfin, le contrat de partenariat public-privé permet de se prémunir contre les dérives de coûts et de délais, lesquelles sont souvent observées dans les projets publics menés de façon traditionnelle<sup>4</sup>. Les dérives de coûts et les surestimations de trafic procèdent souvent de biais d'optimisme mais aussi et surtout de changements de spécifications en cours de projet, lesquels sont moins fréquents car bien plus coûteux dans le cadre d'un contrat signé avec un prestataire privé. Une première évaluation des contrats portant sur des opérations de construction, réalisée par la Cour des Comptes britannique en 2003, montrait que lorsque 73 % des contrats réalisés dans le cadre de marchés publics traditionnels connaissaient des dérives de délais et 70 % des dépassements d'enveloppe, ces proportions n'étaient respectivement que de 25 % dans les deux cas de figure pour les opérations en PFI (NAO, 2003). Nous reviendrons sur la robustesse même de ces résultats dans la seconde partie. Mais d'ores et déjà on peut avancer qu'ils sont convergents avec l'un des intérêts des PPP, tels que mis en évidence par la littérature académique, à savoir que le contrat protège *a priori* la personne publique contre de tels surcoûts. En effet, sur le principe au moins (si on exclut d'éventuelles renégociations), le PPP revêt les caractéristiques de contrat à prix forfaitaire. Le contractant public n'est donc pas exposé à d'éventuels surcoûts qui seront de fait absorbés par le contractant privé, à l'inverse d'un montage reposant sur une acquisition traditionnelle et une exploitation en régie, lequel revient *in fine* à un montage contractuel de type remboursement de coûts (Laffont et Tirole, 1993). Il convient également de prendre en considération un second avantage lié au contrat, son

caractère incitatif. Dans le cas britannique, les paiements de la personne publique ne débutent qu'avec la fourniture du service. Ce faisant, le contractant est puissamment incité à respecter les délais sous peine de voir ses retours financiers amputés et de devoir financer une période additionnelle sans flux de ressources<sup>5</sup>. De plus, les clauses contractuelles alignent les intérêts du privé avec celui du public en matière de qualité de la prestation au travers notamment de mécanismes de pénalités financières susceptibles de minorer significativement les flux de ressources espérés par le consortium.

Ainsi, le contrat de PFI peut être analysé comme un mécanisme assurantiel pour la personne publique. Même si un surcoût doit être supporté en matière de financement, ce dernier peut être, pour partie, analysé comme un mécanisme de nature assurantiel (Blanc-Brude et al., 2009). Dans la mesure où leur coût financier additionnel restait limité grâce à la situation des marchés financiers les PFI faisaient sens économiquement. De plus, la légitimation de ces derniers n'était pas seulement de cet ordre, mais s'inscrivait en sus dans le cadre du nouveau management public.

### b. Un développement favorisé par un contexte financier favorable

Le modèle économique des PPP, dont la PFI britannique a constitué la matrice, repose sur une ingénierie financière et contractuelle permettant de limiter le surcoût de la dette privée par rapport à la dette publique. En effet, dans la mesure où un opérateur privé est exposé à un risque de faillite, il supporte une prime de risque additionnelle vis-à-vis des titres de la dette publique, lesquels sont supposés, dans des conditions normales de marché, comme 'sans risque'. Ce faisant, le PPP simplement saisi comme un outil de paiement différé ne saurait être efficient économiquement et ne saurait satisfaire aux exigences de la maximisation de la valeur pour le contribuable (*value for money*). Il est donc nécessaire que les gains liés aux PPP, notamment en termes de partage optimal des risques, surcompensent ce handicap structurel. Ce dernier était cependant relativement aisé à surmonter durant la première décennie de ce siècle grâce à un environnement macroéconomique favorable. En effet, en grande partie du fait de la politique monétaire menée par la Réserve Fédérale américaine aux lendemains de l'éclatement de la Bulle Internet et des attentats du 11 septembre 2001, les liquidités étaient abondantes sur les marchés monétaires et les taux d'intérêts maintenus à un niveau très faible. Ceci avait pour effet de favoriser les montages financiers à fort effet de levier, en d'autres termes présentant un ratio fonds propres sur dettes très faible<sup>6</sup>. En effet, minimiser le coût d'un financement suppose de maximiser la part des secondes vis-à-vis des premiers. Elles sont bien moins rémunérées que les fonds propres dans la mesure où elles garantissent un

<sup>5</sup> Un effet incitatif additionnel est également à l'œuvre. La durée du contrat étant fixe et les paiements débutant dès la mise en service, une avance sur le calendrier permet non seulement de dégager des recettes d'exploitation plus tôt que prévu mais également de générer des ressources financières additionnelles qui accroissent d'autant le rendement des capitaux investis dans la société projet par les *sponsors*.

<sup>6</sup> Les taux longs sont aujourd'hui bien plus faibles qu'avant la crise. Cependant, l'aversion au risque des investisseurs est significativement plus élevée ainsi que le coût des ressources qui sont susceptibles d'apporter les établissements de crédit, notamment sous l'impact des réglementations prudentielles.

<sup>4</sup> Par exemple, dans le cas français, une analyse *a posteriori* portant sur huit projets de transports ferroviaires, dont cinq lignes TGV, a mis en évidence des dérives de coût allant de 16 à 25 %, des surestimations systématiques quant aux prévisions de trafic (Barali, 2007)

revenu fixe quels que soient les résultats de la société émettrice et qu'elles sont prioritaires dans l'ordre de remboursement en cas de liquidation. Ainsi, la logique de financement sur projet, au cœur d'autres types de montage à fort effet de levier, de type LBOs (*Leverage Buy Out*) étaient utilisés pour minimiser le surcoût financier des PFI.

En outre, la prime de risque propre à ces montages avait une forte tendance à s'abaisser au fil des années sous l'effet de la réduction de l'aversion au risque des investisseurs (sous l'effet du support politique, de l'accroissement du nombre de contrats signés ou encore de l'apparition d'un marché secondaire permettant de céder les titres des sociétés projets dans le courant de l'exécution du contrat) et de la reconnaissance croissante de ces contrats sur les marchés comme une classe d'actifs particulièrement attractive. En effet, le couple risque/rendement des titres de la dette des contrats de PFI était des plus intéressants pour certains acteurs des marchés financiers dont les fonds de pension ou certains fonds d'investissements. Les risques liés à une opération en PFI sont de fait concentrés sur les premières années du contrat (construction et mise en service), laissant une longue période pour laquelle les risques résiduels sont prévisibles, maîtrisables sinon faibles. Un investisseur soucieux de bénéficier de flux de paiements de long terme caractérisés par niveau d'aléas raisonnable peut considérer ces titres comme des plus attractifs, d'autant que les paiements émanent d'une collectivité publique. Le développement d'un tel marché secondaire conduisait donc à des gains de refinancement en cours de contrat (partagés par les deux contractants) et permettait un réel affaiblissement de la prime de risque globale.

De plus, le développement d'un vaste marché financier autour des PFI permit de bénéficier de sources de financement particulièrement peu coûteuses. Tout d'abord, au financement bancaire (intermédié) se substituaient fréquemment – pour les contrats ayant une large surface financière – des financements désintermédiés (de type obligataire) significativement moins coûteux. Le financement obligataire n'était d'ailleurs recommandé par le Trésor britannique que si le montant des investissements à réaliser par le contractant privé (*capital value*) dépassait 200 millions de £ (tableau n°1, *infra*).

Ensuite, des instruments liés à l'ingénierie contractuelle et à l'ingénierie financière permettaient de réduire la prime de risque exigée par les marchés pour acquérir la dette liée aux contrats de PFI. Le coût de la dette dépend de la probabilité de défaut sur son service. En d'autres termes plus la société porteuse du projet a des risques de ne pas réussir à honorer chaque échéance, plus élevé sera le taux exigé par les apporteurs de ressources financières externes. Quand les fonds proviennent de prêts bancaires, les établissements de crédits

mettent en œuvre une procédure de *due diligence*, visant à apprécier la viabilité ou la bancabilité du projet. À l'inverse, quand la dette est levée sur des marchés obligataires, cette mission est externalisée à des agences de notation financière, lesquelles attribuent une note de crédit – représentative de la probabilité de défaut sur le remboursement de la dette. Plus cette note s'éloignera du AAA, plus le différentiel de taux vis-à-vis de la dette souveraine (*i.e.* le surcoût financier de la PFI) sera élevé. Il faut donc au travers du montage contractuel et de l'ingénierie financière minimiser cette probabilité de défaut pour minimiser ce surcoût – principal handicap des PPP, rappelons-le.

Les premiers outils de protection de la société projet contre le risque sont de nature contractuelle. Il s'agit de mettre en place un montage autour d'une société projet, émettrice de la dette, qui devra être le plus possible isolé du risque (voir figure n°1 *infra*). Dans la mesure où l'intérêt économique même du PPP repose sur un transfert du risque au contractant privé (chaque partie prenant à sa charge les risques qu'il peut gérer le plus efficacement) et sur des mécanismes de paiements incitatifs (contrat à prix forfaitaire, clauses de pénalités en cas de sous performance ou de services ne remplissant pas les exigences contractuelles de qualité), la société ne saurait *a priori* porter aucun risque. Elle peut cependant, au travers de techniques d'adossement contractuel (*back-to-back contracts*), allouer chaque risque à des sociétés tierces n'assumant qu'une classe de risques. Les pénalités que devraient lui verser chacune en cas de sous performance compensent le manque à gagner potentiel de la société principale (interruption ou réduction des paiements du contractant public). Ce faisant, la société projet n'est plus directement exposée à un risque de défaut (voir figure n°1, *infra*). Le taux de sa dette est donc réduit. De plus, les *sponsors* pouvaient soutenir la société projet, notamment au travers de prises de participations dans les sous-sociétés projet spécialisées, de garanties, voire pour les *sponsors* issus du secteur financier par des contrats d'arrangement de crédits pouvant aller jusqu'à des garanties de disponibilité des fonds ou de taux.

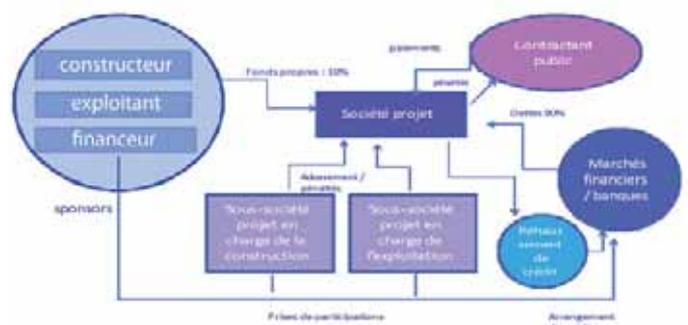


Figure 1 : Montage standard d'un contrat de PFI

Pour les 663 contrats de PPP britanniques signés entre 1996 et 2009	Capital value supérieure à 200 millions de £	Capital value supérieure à 300 millions de £	Capital value supérieure à 500 millions de £
Nombre de contrats	48	28	11
Proportion de ces contrats financés sur les marchés obligataires	52 %	64 %	72 %

Tableau 1: Arbitrage quant à la source de financement de la dette (source EPEC 2012)

Le second instrument utilisé pour réduire le taux tenait à des mécanismes d'assurance de marché. Il pouvait par exemple s'agir de mécanismes de réhaussement de crédit. Dans ce cadre, un assureur spécialisé, noté AAA offrait sa garantie aux acquéreurs de titres de la dette. En cas de défaut de paiement de la société, il se substituait à celle-ci. Ce faisant le risque de défaut réel n'était plus celui de la société projet mais celui du réassureur. La crise de 2008 conduisit à la disparition de nombreux instruments de garanties qui permettaient précédemment de réduire significativement le coût du financement privé dans les opérations de PPP (Dupas et al., 2012) et favorisaient donc le développement des PFI britanniques dont le financement était souvent obligataire.

Notons également que les contrats de PFI sont, de par leur financement, particulièrement exposés aux problèmes de rareté et de cherté des ressources sur le marché des fonds prêtables. À ce titre, ils se traduisent par des risques liés aux opérations de refinancement, lesquelles doivent être mises en œuvre en cours de contrat, traditionnellement après la phase de réception des actifs et de début de la prestation du service. En effet, un premier financement est souvent mis en œuvre pour la seule phase de construction, laquelle porte le plus de risques. Il s'agit alors d'un financement bancaire dont le taux reflète à la fois le coût du financement interbancaire (par exemple sur la base d'un taux variable déterminé en fonction du LIBOR) et la marge bancaire traduisant le risque spécifique au projet. Cet emprunt bancaire, d'une maturité bien moindre que celle du projet, doit être refinancé par de nouveaux emprunts, éventuellement obligataires, à taux fixe au besoin par l'intermédiaire d'un contrat d'échange de taux (*swap*). Si ces opérations se traduisaient avant la crise par des gains financiers appréciables, dans la mesure où les titres de la dette concernés présentaient des rendements satisfaisants et n'étaient pas tenus pour particulièrement risqués. Les opérations de refinancement permettaient donc aux *sponsors* de la société projet de réaliser des gains appréciables mais aussi à la personne publique contractante d'être intéressée aux gains de refinancement (Dupas et al., 2010). Cependant, en situation troublée des marchés, ces opérations de refinancement peuvent à la fois être la source de gains appréciables – si la situation des marchés se rétablit – ou de difficultés significatives si le taux de refinancement de la dette est plus élevé que celui de la dette initiale voire si la dette n'est pas souscrite. La crise induit donc de nouveaux risques liés au financement qu'il s'agit de partager entre contractants publics et privés...

Ainsi, avec la crise, le contexte financier passe-t-il d'une situation très favorable aux mécanismes de financement à fort effet de levier, dont les PPP, à une situation significativement contrainte, d'autant plus paradoxale que les taux longs sur la dette souveraine n'ont jamais été aussi faibles.

## 2. Historique de la politique de PFI

### a. L'impulsion politique

Si historiquement l'acte de naissance des PPP britanniques peut être situé en 1987 avec le pont sur la Tamise entre Dartford et Thurrock, le lancement officiel de la politique de PFI remonte à 1992. Les objectifs qui conduisirent le gouvernement conservateur de John Major à s'engager dans cette politique étaient multiples. Il s'agissait tout d'abord de répondre à un fort besoin en infrastructures publiques sans pour autant engager des

fonds publics. Bien que le Royaume-Uni ne soit pas tenu par les critères de Maastricht, les objectifs budgétaires du gouvernement conduisaient à une stricte limitation du déficit et de la dette, incompatible avec un financement public<sup>7</sup>. Il s'agissait donc d'introduire des montages de nature concessive permettant un préfinancement des investissements par le contractant privé (Esposito, 2009). Il s'agissait également de répondre à la faible performance de l'achat public, notamment en matière immobilière et d'infrastructure. Celle-ci venait non seulement des limitations de la maîtrise d'ouvrage publique mais aussi de l'émiettement des firmes britanniques du secteur (Campagnac, 2009). Ainsi, la politique de PFI revêtait-elle également des dimensions de politique industrielle, susceptibles par le levier de la commande publique de créer des champions nationaux.

Il est d'ailleurs à noter que, à l'instar de l'ordonnance française de 2004 relative au contrat de partenariat qui avait été précédée de lois sectorielles dérogatoires relatives aux PPP immobiliers dans le domaine de la sécurité intérieure, de la justice, de la défense ou de la santé, la PFI britannique a également été précédée d'actes législatifs dans le domaine de la santé et des établissements pénitentiaires (création en 1990 d'une centaine de *National Health Service Trusts* pouvant contracter avec le privé, loi sur la justice criminelle de 1991 autorisant la construction et la gestion de prisons par le secteur privé). En fait, les racines des PPP à l'anglaise remontaient aux premières initiatives – au bilan au demeurant mitigé – du gouvernement Thatcher dans les années quatre-vingt en matière de mise en concurrence public-privé en vue de la sous-traitance de certaines tâches participant du service public. Cela était par exemple le cas des règles *Ryrie* de 1981 prescrivant l'externalisation dès lors que le privé présentait des offres plus avantageuses en termes de qualité-prix (de Pelet, 1988) ou pour les collectivités territoriales au travers d'une mise en concurrence obligatoire de services 'détachables' (*Compulsory Competitive Tendering*).

L'impulsion imprimée par le gouvernement de John Major visait à la fois à surmonter les écueils rencontrés par ces premières initiatives tout en faisant de la PFI une alternative à la privatisation. En effet, dans le cadre d'un partenariat public-privé, la collectivité publique conserve le contrôle de la prestation. De nombreuses incitations étaient produites sur les départements ministériels et les collectivités pour que ces derniers optent pour la voie partenariale. Il en était par exemple ainsi de la création du *Private Finance Label* en 1994 chargé d'apporter son assistance aux collectivités publiques et aux contractants privés dans le cadre de leurs projets de PFI. En outre, à l'inverse du contrat de partenariat à la française qui demeure un contrat dérogatoire et dont le choix doit à ce titre être justifié, les PFI étaient non seulement présentées comme des options par défaut mais l'octroi de financements par le Trésor était conditionné par l'engagement dans la voie partenariale<sup>8</sup>.

Cependant, les résultats s'inscrivirent bien en deçà des espérances initiales (voir graphe n°4, *infra*). Ce lent démarrage

<sup>7</sup> Plus tardivement en 1998, deux règles encadrant la politique budgétaire seront introduites, la *Golden Rule* et la *Sustainable Investment Rule*, celles-ci conduisirent à plafonner la dette publique à 40 % du PIB et à proscrire – sur l'ensemble d'un cycle économique – que la dette finance les dépenses courantes.

<sup>8</sup> Le Trésor refusait de valider la dépense si l'option de la PFI n'avait pas été considérée (Parker, 2012).

- que la France connut également entre 2004 et 2008 - était la conséquence naturelle de la complexité des contrats et des risques perçus par les parties prenantes. Il était cependant malvenu au point de vue politique. Alors que le gouvernement conservateur tablait sur 500 millions de £ d'investissements privés dans le secteur de la santé avant 1997, aucun contrat de PFI n'avait abouti avec un trust du NHS (Esposito, 2009). Les questions de transfert de risque et d'amélioration de la gestion des équipements étaient particulièrement débattues et faisaient alors l'objet de vives critiques de la part des travaillistes alors dans l'opposition.

Le revirement fut amorcé avec la publication du rapport Bates en 1997. Ce dernier identifia un certain nombre de difficultés tenant principalement au manque d'expertise des contractants publics face à des montages complexes aux points de vue contractuels et financiers. Une *Task Force* fut créée au sein du Trésor pour aider les porteurs de projet et pour éditer des directives techniques. À partir de 1999, celle-ci s'effaça au profit de deux structures. La première, l'*Office of Government Commerce*, était de nature publique. Elle était chargée d'accompagner les personnes publiques dans la phase de contractualisation et de valider les différentes phases du processus. La seconde structure était elle-même un PPP. Il s'agissait de *Partnership UK*, créée en 2000, chargée de la promotion des PFI et de la diffusion des bonnes pratiques<sup>9</sup>.

Au-delà de ces dimensions institutionnelles, les initiatives du nouveau gouvernement travailliste allèrent dans le sens de la construction d'un cadre comptable, permettant de fournir des informations indispensables à la comparaison des coûts publics et privés, et de la fourniture d'outils de gestion favorisant l'engagement dans les PPP. Le premier aspect porte sur l'information comptable à disposition de la personne publique. Le PPP ne fait sens que s'il s'intègre dans une réforme globale de l'action publique passant par une connaissance des coûts de chaque activité. Une telle (re)connaissance des engagements de long terme est la condition *sine qua non* de la « contrôlabilité » ou « redevabilité » (*accountability*) de l'action publique. Connaître le coût d'une activité menée en régie est une exigence première pour mener une comparaison entre solutions publiques et privées et évaluer dans quelle mesure la seconde permet de dégager une valeur pour le contribuable. Ensuite, disposer d'une comptabilité d'engagement et non plus seulement d'une comptabilité de flux permet de saisir les conséquences inter-temporelles de la décision de conclure un PPP et permet d'éviter de nombreux arbitrages opportunistes. Cependant, si, comme nous le verrons dans notre seconde partie, le *Resource Accounting and Budgeting Act* de 1997 a permis de construire un cadre adapté au développement des PPP, il n'a pas pour autant résolu l'ensemble des risques de biais dans les choix de la personne publique ou garantit la parfaite reconnaissance des engagements liés aux PFI dans les comptes publics britanniques. Outre la mise en place d'un cadre comptable et budgétaire adapté, le Trésor britannique a facilité la mise en œuvre des PFI en offrant aux acheteurs publics des modèles de contrats standardisés et une méthodologie de comparaison des coûts public-privé (le *Public Sector Comparator*) basé sur un modèle de choix d'investissement à partir de la valeur actuelle nette. En 2001 fut mise en place une procédure

spécifique pour la validation des projets les plus importants, le *Gateway Process* (Esposito, 2010).

En fait, la politique de PFI connut une forte réorientation en 2003, suite à un rapport du Trésor (*Meeting the investment challenge*) publié en juillet et faisant suite à deux rapports publiés par le *National Audit Office* et l'*Audit Commission*. Si le rapport du NAO avait une tonalité positive, celui de l'*Audit Commission* était bien plus critique. Prenant acte de retards de livraisons, de qualités de construction insatisfaisantes et de problèmes liés à la maintenance, elle préconisait de mettre un terme au monopole des PFI dans le domaine scolaire. L'accent fut dès lors mis sur une coordination de la politique au niveau national au travers de la création de deux structures dédiées, à savoir *Partnerships for Schools* (PFS) et *Partnerships for Health* (PfH). Le rôle de PFS portait sur la rénovation de l'ensemble des écoles secondaires britanniques (programme LEPs - *Local Education Partnerships*) quand celui de PfH portait sur l'édification de centres de santé de proximité (programme LIFTs - *Local Improvements Finance Trusts*). Ces deux structures, dont l'activité fut parallèle à celle de contrats de PFI classiques, fonctionnaient comme des *joint-ventures* entre le secteur privé, l'État et les collectivités locales concernées. Elles privilégiaient des opérations de rénovation/exploitation, bien moins coûteuses, en termes d'investissement, que les opérations de construction/exploitation. Notons également que le PSC alors très contesté - du fait de l'étroite dépendance de ses résultats aux hypothèses retenues tant en matière de coûts que de lois de distribution des risques - se vit substituer une méthode intégrée à une feuille de calcul de tableur, la *Quantitative Spreadsheet Analysis*, laquelle malgré sa dénomination conduisait à prendre en compte de nombreux éléments qualitatifs jusqu'alors laissés de côté. Dès lors, il ne s'agissait plus d'une règle de décision mais d'un outil d'aide à la décision (Esposito, 2010).

Cette nouvelle orientation de la PFI amorcée à compter de 2003 visait principalement à remédier au sous-investissement encore significatif dans les services publics. Elle se traduit par le maintien du nombre de contrats signés à un niveau élevé et par une forte croissance des montants investis par le privé. Comme nous allons le voir la crise de 2008 puis l'alternance politique qui vit le départ des travaillistes inversa la tendance.

## b. Données et tendances

Non seulement, les PFI britanniques constituèrent la matrice des PPP qui se développèrent dans l'ensemble des pays de l'OCDE ces dix dernières années mais placèrent, de plus, durablement le Royaume-Uni dans une position de *leader* au niveau européen, tant en flux annuel de contrats que d'investissements induits. Cette position était en grande partie liée à un contexte financier très favorable et à un fort soutien politique.

L'ensemble des départements ministériels britanniques, ainsi que les collectivités locales et les régions écossaises, galloises et nord-irlandaises ont massivement utilisé les contrats de PFI. L'exploitation de la base du Trésor britannique, regroupant 717 contrats encore en cours d'exécution en mars 2012 pour un montant d'investissements cumulés de 54,712 milliards de £, met en évidence les ventilations sectorielles suivantes (figure n°2)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> En intégrant les contrats alors arrivés à leur terme ou ayant fait l'objet d'une terminaison anticipée, le nombre total de PFI signées entre 1992 et mars 2012 s'élève à 860 contrats.

<sup>9</sup> À partir de 1997, la terminologie de PPP a eu tendance à s'imposer sur celle de PFI.

## PFI par départements ministériels

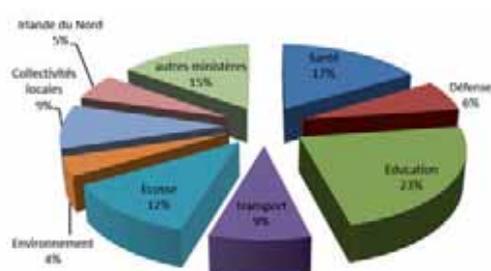


Figure 2 : Ventilation des PFI en nombre de contrats

Par départements ministériels (figure n°2), la santé et l'éducation représentent à elles seules 40 % des contrats de PFI encore en cours d'exploitation en mars 2012<sup>11</sup>. La relative faible part des transports (9 % des contrats), *a priori* surprenante dans la mesure où les PFI britanniques recouvrent également les montages concessifs tels que nous les connaissons en France, est à relativiser en prenant en considération deux facteurs. Tout d'abord, il s'agit de contrats induisant des niveaux unitaires élevés d'investissements. Le poids relatif en termes de nombre de contrats est minoré par rapport à celui qui ressort dès lors que l'on considère une ventilation en termes d'investissements réalisés. Ensuite, ces données n'intègrent pas les trois contrats

<sup>11</sup> Relevons que les PFI n'ont jamais concerné, ou que très marginalement, le secteur du logement social alors que ce secteur leur fût ouvert dès 1998.

<sup>12</sup> L'une d'elles, Metronet, fit faillite en juillet 2007. La PFI relative à la modernisation de la ligne Jubilee donna lieu à une reprise par l'autorité publique des transports de Londres en 2010.

## Ventilation par cumul d'investissements

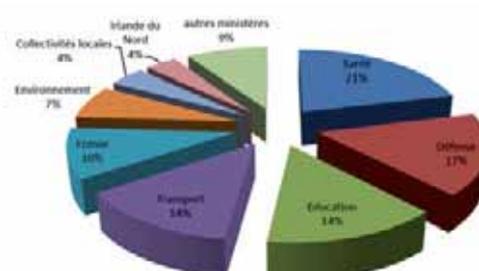


Figure 3 : Ventilation des contrats de PFI par ministères selon les investissements privés cumulés

relatifs à l'exploitation et à la maintenance des lignes de métro londoniennes, signés au début des années 2000 et annulés depuis du fait de la défaillance financière des sociétés projets concernées<sup>12</sup>.

Si nous considérons, la part relative des ministères en fonction des investissements réalisés (figure n°3), les hôpitaux du NHS demeurent dominants, mais la part de la défense s'accroît significativement avec plus de 9 milliards de £, dont 2,6 pour le seul contrat des avions ravitailleurs en vol de la RAF, contrat parvenu à sa clôture financière en juin 2008 à la veille de la crise des *subprimes*.

L'extraction depuis la base du Trésor britannique des contrats ayant induit les montants les plus élevés permet de mettre en évidence le poids des contrats de PFI dans le secteur de la Défense, des transports et de la santé (voir tableau n°2).

Dénomination du projet	Département ministériel	Date de clôture	Investissement (en millions de £)
Future Strategic Tanker Aircraft FSTA	Défense	mars 2008	2 688
Skynet 5	Défense	octobre 2003	1 366
Base militaire Allenby/Connaught	Défense	avril 2006	1 298
Programme ACUTE (hôpitaux du Worcestershire)	Department of Health	avril 2006	1 149
PRIME	Travail et pensions	décembre 1997	990
M25 Orbital	Transports	mai 2009	988
Manchester Waste	Environnement	avril 2009	637
Selly Oak and Queen Elizabeth Hospitals	Santé	juin 2006	627
Base de Colchester	Défense	février 2004	562
Nottingham Express Transit Phase 2	Transports	décembre 2011	536
Rénovations de 3 hopitaux et réalisation d'un hôpital dédié à l'ophtalmologie	Santé	décembre 2004	512
M6 Toll (Birmingham Northern Relief Road)	Transports	février 1992	485
Connect	Transports	novembre 1999	475
Relocalisation d'acute services sur un seul site à Southmead	Santé	février 2010	446
Main Building Refusbishment	Défense	mai 2000	439
University Hospital	Santé	juin 2007	415

Tableau 2 : Contrats de PFI ayant suscité les investissements privés les plus importants

En 2003/2004 quelque 39 % de l'investissement public britannique se fit au travers de PFI. Si ce taux s'abaissa à 11 % dès 2005/2006, 30 milliards de £ furent annuellement investies en moyenne par le gouvernement travailliste sur les cinq années de sa dernière mandature. Le recours aux PPP au Royaume-Uni tend en tout état de cause à s'essouffler par rapport à la dynamique des vingt dernières années. Les figures n°4 et 5 *infra*, tirées de la base de données sur les contrats de PFI, mise en ligne par le Trésor britannique retracent les flux en nombre de contrats parvenus à leur clôture financière entre 1992 (date de lancement officiel de la politique de PFI par Margaret Thatcher) et mars 2012<sup>13</sup>. À l'instar des données de l'EPEC (couvrant l'ensemble des contrats de PPP européens d'une valeur supérieure à 10 millions d'euros), les tendances britanniques témoignent d'un net ralentissement du flux de nouveaux contrats et des investissements annuels liés.

Si en 2011, le Royaume-Uni fut encore le marché européen le plus actif, avec 27 contrats parvenus à leur clôture financière selon les données de l'EPEC (2012a), il n'en demeure pas moins que le nombre des contrats signés était encore de 44 en 2010. Dans le même temps, la France tendit à devenir le marché européen le plus actif avec certes 19 contrats mais un montant d'investissements cumulés très largement supérieur au britannique (un rapport de 1 à 3,5). Ces tendances se confirment au premier semestre 2012 (voir figure n°6 *infra*). Le Royaume-Uni s'est engagé dans 16 contrats de PPP, la France dans 11 alors qu'aucun autre État européen n'a en conclu plus de 4. En

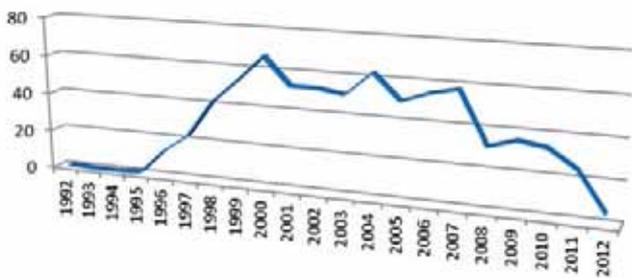


Figure 4 : Flux annuel de contrats de PFI

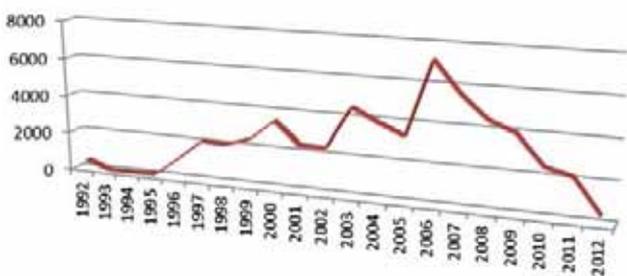


Figure 5 : Flux d'investissement privé annuel lié aux contrats de PFI signés (en millions de £)

<sup>13</sup> Dernières données disponibles au 26 novembre 2012 : [http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp\\_pfi\\_stats.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm)

<sup>14</sup> La ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux a représenté à elle seule 30 % du montant des investissements réalisés en 2011 en Europe (EPEC, 2012a). Au premier semestre 2012, le contrat le plus important signé porta à nouveau sur une infrastructure ferroviaire française, en l'espèce le contournement Nîmes-Montpellier pour un montant de 1,8 milliard d'€ d'investissement (EPEC, 2012b).

European PPP market in H1 2012, by country

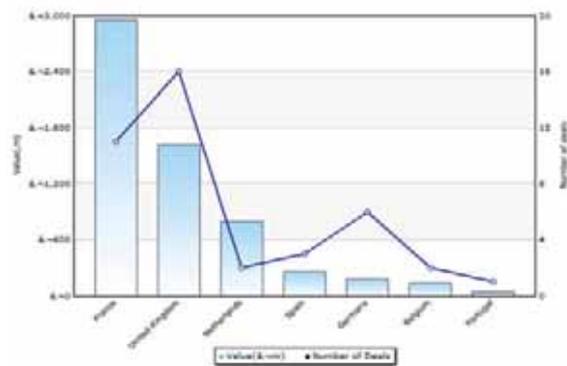


Figure 6 : Ventilation des contrats de PPP et des investissements liés au niveau européen pour le premier semestre 2012

(source EPEC (2012b))

volume d'investissements pour un seul semestre, les PPP français ont représenté 2,9 milliards d'€ et les britanniques 1,7. Ces deux États ont représenté à eux seuls 76 % des investissements européens en PPP<sup>14</sup>.

## II<sup>e</sup> Partie – Les évaluations de l'expérience britannique : limites des PFI et difficultés rencontrées

Notre propos dans cette seconde partie vise à analyser successivement les points faisant l'objet des débats actuels quant à l'opportunité de poursuivre la politique de PFI au Royaume-Uni. Nous abordons successivement la question de l'efficacité des contrats de PFI tels qu'elle ressort des évaluations *ex post* principalement réalisées par la Cour des Comptes britannique, celle des biais pouvant conduire à des décisions sous-optimales d'engagement dans des modèles partenariaux, à savoir les limites liées aux outils de comparaison de coûts public-privé, aux incitations budgétaires fournies par les *PFI Credits* ou encore aux distorsions créées par des choix opportunistes aux points de vues comptables et budgétaires. Nous nous attachons enfin aux préoccupations liées au phénomène induit de rigidification de la dépense budgétaire et au renchérissement du coût des financements privés.

### 1. Débat sur l'efficacité des PFI

Évaluer l'efficacité des PFI suppose de s'attacher à des dimensions très hétérogènes. Un premier ensemble peut tenir à la question du partage des risques entre les contractants publics et privés. Un deuxième ensemble peut tenir à des questions relatives à la qualité des infrastructures et des services rendus ou encore à leur caractère innovant. Un dernier ensemble peut regrouper les dimensions afférentes au pilotage de la relation contractuelle.

#### a. La PFI est-elle un outil efficace de gestion des risques ?

Nous avons vu dans notre première partie qu'une évaluation des contrats portant sur des opérations de construction réalisée par la Cour des Comptes britannique en 2003 montrait qu'alors que 73 % des contrats réalisés dans le cadre de marchés publics traditionnels connaissaient des dérives de délais et 70 % des dépassements d'enveloppe, ces proportions n'étaient respectivement plus que de 25 % dans les deux cas de figure

	NAO (PF I Construction performance 2003)		NAO (PF I Construction performance 2009)	
	Projets conventionnels	PFI	Projets conventionnels	PFI
Dépassement délais	73%	25%	37%	31%
Dépassement enveloppe	70%	25%	46%	35%

Tableau 3: Efficacité des PFI dans le domaine de la construction

pour les opérations en PFI, comme le montre le tableau n°3 *infra* (NAO, 2003 et 2009). Si cette différence pouvait s'expliquer par le mécanisme incitatif à l'œuvre dans les PPP, elle fût critiquée quant aux biais de mesures liés à la méthodologie adoptée (Pollock et al., 2007). Par exemple, les dérives moyennes (Mac Donald, 2002) étaient évaluées sur des bases pour le moins hétérogènes selon que l'on considérait le cas des projets purement publics et les projets en PFI (évaluation initiale pour les premiers et le contrat après négociation pour les seconds). En outre, alors que 451 contrats de PFI étaient alors entrés en phase d'exploitation, seuls 11 furent analysés pour évaluer les dérives moyennes... Plus intéressant encore, une seconde évaluation réalisée en 2009 montra que les performances des PFI avaient tendance à se dégrader (non seulement sous l'effet de nouvelles conventions de mesures mais surtout du fait de la prise en charge de projets de plus en plus complexes) et que celles des contrats traditionnels étaient en nette amélioration et ce, en partie du fait de la diffusion d'outils et de mode de management issus du modèle des PFI (NAO, 2009).

De façon indirecte, nous pourrions considérer que l'efficacité des PFI n'est que relative en ce qu'elle n'existe qu'au travers de l'inefficacité d'autres formes d'acquisitions. Il est tout à fait possible – et de plus en plus fréquent – d'opter pour des contrats forfaitaires pour des constructions publiques et de se donner les moyens de faire rigoureusement appliquer les clauses contractuelles. En d'autres termes, la modernisation des outils de la gestion publique en général et de la commande publique en particulier.

La capacité des contrats de PFI à satisfaire les objectifs de délais peut également être questionnée dès lors que des contrats complexes sont en jeu. C'est le cas, notamment, si l'on prend en compte non pas seulement la phase de mise en concurrence et de contractualisation *stricto sensu* mais l'ensemble du processus décisionnel, intégrant les analyses préalables à la décision de s'engager dans un schéma partenarial (NAO, 2010c). Pour les avions ravitailleurs en vol de la RAF, la durée totale du processus a dépassé neuf ans. Dans le domaine du logement, les résultats des PFI selon le critère des respects des délais n'est également pas satisfaisant (NAO, 2010d). Dans son échantillon de contrats, la Cour des Comptes britannique a relevé des retards de 5 à 61 mois avec une moyenne de 30 mois. Les raisons tenaient principalement à des biais d'optimisme de la part des entités publiques contractantes et aux variantes introduites dans les contrats standards, lesquelles variantes requièrent l'approbation préalable du Trésor. À l'instar de ce qui est communément observé dans les contrats liés à la défense ou à la santé, la durée de la procédure renforce la propension à modifier les spécifications en cours

de négociation, laquelle est à l'origine des dérives de coûts les plus significatives entre les offres initiales et le contrat final.

Notons également que le transfert du risque ne peut être considéré *per se* comme un gain net des PFI. Dans la théorie classique de l'économie publique, l'État est considéré comme son propre assureur. Meilleur *pooler* de risques dans l'économie (*i.e.* agent économique le mieux placé pour diversifier les risques), il est réputé neutre vis-à-vis du risque alors qu'en moyenne les agents économiques privés se caractérisent par une aversion les conduisant à exiger une prime pour réaliser leurs investissements. En d'autres termes, transférer des risques au privé induit autant de surcoûts. Le contrat de PPP n'est efficace que dans la mesure où il organise une répartition optimale des risques entre les deux contractants (Marty et al., 2006). Un transfert de risques au-delà de ce seuil théorique a inexorablement pour conséquence d'induire un surcoût par rapport à la situation optimale et donc d'affecter négativement la valeur pour le contribuable du contrat de PPP.

L'un des problèmes relevés par la Commission des Finances de la Chambre des Communes tient au niveau même de la prime de risque exigée dans le cadre des PPP. Celle-ci est estimée à 30 % (House of Commons, 2011). Ce niveau observé est cohérent avec les travaux portant sur les infrastructures routières au niveau européen. Celles-ci concluaient, en effet, à un surpris de 24 % pour les tronçons en PPP, surpris destiné à couvrir les dérives de coûts et de délais constatées statistiquement sur des projets comparables (BEI, 2006). Cependant, le niveau même de cette prime, eu égard au surcoût du financement privé compte tenu de son évolution récente, questionne la capacité des schémas de PPP à satisfaire, dans le cas de transfert de risques significatifs, le critère de la *value for money*. En d'autres termes, au vu du niveau de la prime exigée, la personne publique ne devrait-elle pas préférer demeurer son propre assureur ?

Ce mécanisme de dégradation de la *value for money* des contrats, du fait d'un transfert excessif de risques – même théorique – au contractant, s'observe également pour les clauses de pénalités. Si la société projet fait face à des pénalités potentielles de nature à accroître le risque de ne pas être en mesure d'honorer le service de sa dette, elle peut être conduite à accroître ses prix pour se doter de la marge de sécurité nécessaire. L'écueil pour la personne publique est alors de payer *ex ante* une « prime », vis-à-vis de ce que serait le prix dans le cadre d'un contrat à remboursements de coûts (pour lequel l'aversion au risque du privé est bien entendu moindre), sans pour autant être certain que le contractant privé ne prenne réellement le risque à sa charge *ex post*. Ceci peut être le cas si les clauses contractuelles ne sont pas suffisamment bien rédigées pour permettre l'engagement d'une procédure conten-

tieuse, si le prestataire n'a pas la surface financière pour absorber le choc ou s'il s'agit d'un service public pour lequel une rupture de service ne pourrait être tolérée. Le cas des contrats du métro de Londres illustre un tel phénomène de *socialisation des pertes* ou du moins de *réinternalisation des risques en cas de matérialisation de ces derniers*.

Le renchérissement du coût du transfert du risque au privé depuis la crise de 2008 met en cause le modèle économique même des PFI comme instrument de transfert des risques. Il convient cependant d'insister sur le fait que les montages sur lesquels elles reposent permettent à la personne publique de bénéficier des gains d'efficacité liés aux incitations produites par un contrat global de long terme à prix forfaitaire. La question de la nécessité de montages partenariaux incluant le financement pour bénéficier de telles incitations demeure, comme nous le verrons dans notre conclusion.

### b. PFI et qualité du service rendu

Notons également que l'argument selon lequel les PFI permettraient de garantir une meilleure qualité de construction, afin de maîtriser les coûts d'exploitation, a fait l'objet de critiques se fondant sur l'opposition entre une rationalité économique et la prise en considération des coûts financiers. En effet, une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation peut induire des coûts d'investissements supérieurs. Or, depuis la crise financière de 2008, le financement de la phase de construction est particulièrement critique. Les difficultés de bouclage financier peuvent conduire à privilégier les solutions techniques les moins exigeantes en termes d'investissements initiaux. La logique est bien entendue la même en termes de solutions innovantes. Tout choix générant des risques additionnels dans la phase de construction pèse défavorablement dans les conditions d'accès aux financements (Hellowell, 2010). Dans le cadre des travaux de la Commission des finances de la Chambre des Communes (House of Commons, 2011), il est apparu que pour de nombreux observateurs, la PFI a plus entravé que favorisé les conceptions innovantes tant en termes de conception des infrastructures que de conditions de délivrance des services. Dans certains cas, notamment celui des établissements scolaires, il a pu apparaître que la logique de minimisation du coût des investissements (nécessaire pour limiter la charge financière) s'est traduite par des bâtiments financés en PFI dont la qualité moyenne est moindre que ceux financés de façon traditionnelle (Audit Commission, 2003).

De la même façon que nous l'avons vu pour la question des prix forfaitaires, les contrats de PFI ne sont pas les seuls véhicules contractuels permettant de bénéficier des gains du jumelage des phases de construction, exploitation et maintenance. Des contrats globaux peuvent être mis en œuvre dans le cas d'un financement public. L'intégration d'une approche du service et de l'infrastructure support en termes de cycle de vie n'est pas l'apanage des contrats de PPP.

Enfin, les PFI posent des problèmes en termes de flexibilité. Ceux-ci peuvent se décliner sur le volet des engagements budgétaires (Cf. *infra*) mais également sur celui du service rendu. La PFI étant un contrat de long terme, les ajustements ne peuvent passer que par des renégociations. Non seulement la personne publique se heurte à l'affaiblissement de son pouvoir de négociation, par rapport à la situation qui prévalait

lors de la mise en concurrence du contrat, mais de plus le financement sur projet rend plus difficiles et coûteux les ajustements nécessaires. En d'autres termes, les montages utilisés pour limiter le surcoût du financement privé ont des effets négatifs potentiels en termes de rigidification de la structure contractuelle et donc du service rendu.

### c. PFI et pilotage de la relation contractuelle

Relevons en sus que les contrats de PFI sont des contrats incomplets par nature. Il est impossible de prévoir les conditions de délivrance du service sur une période pouvant dépasser trente ans, comme cela a été mis en évidence notamment pour le cas des PFI du NHS. Les normes et les standards relatifs aux conditions d'hospitalisation sont appelés à évoluer dans des sens et des proportions qu'il est impossible de prévoir à la signature. Ceci induit d'inexorables renégociations, indispensables au maintien de l'équilibre économique du contrat mais potentiellement inductrices de forts surcoûts pour la personne publique dans la mesure où le prestataire est en position de force dans la négociation. De plus, il est très difficile de spécifier contractuellement les exigences relatives aux éléments de services notamment ceux relatifs au *facility management*. Certaines prestations sont mal spécifiées, voire oubliées dans le contrat, pour d'autres il est difficile de se doter de *benchmarks* permettant d'évaluer la raisonnable des coûts affichés. La question de l'efficacité des PFI quant à ces services détachables apparaît comme l'une des principales limites qui se dégagent de l'expérience des PFI britanniques (NAO, 2011). Le secteur du *facility management* est celui où la transparence est la plus faible, où les asymétries informationnelles sont les plus marquées et les renégociations les plus fréquentes<sup>15</sup>. Il se situe à la confluence de deux objectifs potentiellement contradictoires du fait des conditions de négociations, à savoir celui de la *value for money* des contrats telle qu'elle peut être évaluée *ex post* et celui de la flexibilité des services rendus dans le cadre des PFI.

Parmi les difficultés de gestion des PFI relevons les questions relatives à la supervision de l'activité du prestataire, qu'il s'agisse de la qualité du service rendu ou du coût des services détachables, lequel peut être contrôlé au travers de techniques de parangonnage ou de mise en concurrence dans le courant de l'exécution contractuelle *i.e.* au travers d'une procédure de *market testing* (HM Treasury, 2006a). Ces modalités de suivi induisent inexorablement des coûts additionnels pour la personne publique (coûts de transaction *ex post*). Elles impliquent également de trouver un équilibre dans la gestion de la relation contractuelle entre logique coopérative et logique contentieuse. Cet équilibre est d'autant plus nécessaire que le contrat est intrinsèquement incomplet et que le bon développement de la relation contractuelle dépend pour partie de la bonne volonté des parties<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La dispersion des coûts liés aux services détachables d'un contrat à un autre est l'un des points cruciaux dans les interrogations du NAO (2009b). Par exemple, en matière de PFI hospitalières, les coûts liés aux activités de restauration varient entre 3 et 12 £ par jour et par patient sans que ces différences ne puissent être expliquées par des contextes ou des contraintes différentes.

<sup>16</sup> Notons cependant que le contentieux de l'exécution des contrats est particulièrement rare au Royaume-Uni du fait des coûts liés au recours aux tribunaux.

Les difficultés rencontrées par les autorités publiques en matière de négociation contractuelle (en vue de la répartition optimale des risques) et de suivi du contrat dans le courant de son exécution constituent l'un des principaux éléments faisant que les contrats de PFI ne permettent pas toujours de satisfaire *ex post* aux objectifs en termes de *value for money* et peuvent conduire à des équilibres contractuels par trop favorables aux contractants privés<sup>17</sup>. Leur origine est à rechercher pour la NAO (2011) dans l'asymétrie entre les contractants publics et privés en termes de capacités techniques et d'expérience en termes de négociations (NAO, 2009b). Les déséquilibres apparaissent ou se renforcent bien souvent, de fait, à l'occasion des renégociations, c'est-à-dire dans un cadre où le contractant privé bénéficie d'un avantage informationnel sur sa contrepartie publique (laquelle a moins tendance à recourir à des conseils extérieurs lors de cette phase<sup>18</sup>) et de l'absence de menace concurrentielle.

Les problèmes de supervision des contrats de PFI portent également sur le contrôle de la marge réalisée par le contractant. Les PPP étant *a priori* des contrats à prix forfaitaire, la personne publique ne devrait pas se préoccuper de celle-ci. Cependant, les rendements parfois excessifs dégagés par les investisseurs privés dans le cadre de contrats de PFI<sup>19</sup> conduisent à mettre en doute le caractère équilibré du contrat, sinon l'effectivité même du transfert de risque (NAO, 2011). Ce faisant, le Trésor britannique a annoncé, suite aux différents rapports publiés en 2011, son intention d'accroître ses exigences vis-à-vis des sociétés projets en termes de transparence financière. Par ailleurs, il propose la mise en place de mécanismes permettant un partage équitable des gains éventuels réalisés dans le cadre de l'exécution du contrat (House of Commons, 2012), comme il le fit dans le passé pour les gains liés aux opérations de refinancement de la dette (NAO, 2006).

Notons, de plus, que la question de l'opportunisme contractuel *ex post*, en d'autres termes l'aléa moral, peut se poser de multiples façons. Elle peut passer par une sortie anticipée des *sponsors* initiaux du tour de table de la société projet sans que ses nouveaux actionnaires ne bénéficient de garanties idoines de leur part (Marty et Voisin, 2007); elle peut se traduire par

<sup>17</sup> Un autre motif de mécontentement tient à la mise en œuvre des services de maintenance, lesquels n'apportent pas satisfaction dans 20 % des contrats hospitaliers audités par la Cour des Comptes britannique (NAO, 2010e). La raison tient au fait, à l'inverse d'autres services telle que la restauration, qu'ils échappent aux procédures de *benchmarking* et de *market testing* destinées à limiter les effets d'aléa moral. La Commission des Finances de la Chambre des Communes va jusqu'à considérer que des comportements opportunistes peuvent être mis en œuvre en la matière. Les consortia en lice pour l'obtention des contrats de PFI peuvent stratégiquement sous-estimer dans leurs offres les coûts relatifs au *facility management*. Dès lors que ces derniers font l'objet de procédures de *market testing* ou de *benchmarking*, la charge relative à ces derniers sera susceptible de croître dans le courant de l'exécution du contrat. À l'inverse, les charges liées à l'entretien et à la maintenance (*hard facilities*) sont d'autant plus surestimées dès le début qu'elles ne font pas l'objet de remise en cause dans le courant du contrat (House of Commons, 2011).

<sup>18</sup> Notons que la NAO (2011) souligne également les difficultés liées au coût des conseils (coûts de transaction additionnels pour la personne publique) mais aussi celles induites par une confiance excessive quant aux avis délivrés par ces derniers.

<sup>19</sup> Le coût des fonds propres est estimé, pour le portefeuille de PFI à 7 à 9 % alors que le taux de retour contractuellement prévu dans les contrats s'établit communément à 14 % (NAO, 2011).

des stratégies d'optimisation fiscale conduisant à la délocalisation des sociétés projets elles-mêmes dans des paradis fiscaux<sup>20</sup>.

Le tableau général quant à l'efficacité économique des PFI est donc bien plus difficile à broser que ce qu'il apparaissait possible de faire voici quelques années. Le NAO considère que l'efficacité relative de la PFI, par rapport aux autres modèles d'acquisition publique, n'est pas clairement établie (NAO, 2011). Le principal écueil dans la mesure des mérites de la solution partenariale se trouve en fait dans la difficulté d'évaluer les gains liés aux contrats dans le courant de leur exécution.

## 2. Les biais pouvant conduire à un recours économiquement sous-optimal aux montages partenariaux

### a. Les limites des comparaisons de coûts public-privé

Le Trésor britannique a de longue date affirmé qu'il n'existait aucun biais en faveur des PFI dans les règles d'acquisition publique. À l'instar de la situation française, les PFI ne seraient choisies que dans la mesure où elles satisfont au critère de la valeur pour le contribuable<sup>21</sup>. Cependant, la méthodologie de choix entre solutions publiques et privées a fait l'objet de nombreuses critiques. Comme nous l'avons vu dans notre historique, le premier outil mis à disposition des acheteurs publics, le *Public Sector Comparator* a fait l'objet de contestations du fait de la forte dépendance des résultats obtenus aux hypothèses retenues. La rigueur de la méthodologie donnait une illusion d'objectivité à un arbitrage conservant, *de facto*, un fort aspect discrétionnaire. Ce faisant, le PSC était considéré par le directeur adjoint du National Audit Office comme un *pseudo-scientific mumbo-jumbo* (NAO, 2002). La *Quantitative Spreadsheet Analysis* mise en place en 2003 apporta quelques améliorations, mais ne corrigea pas l'ensemble des biais liés à l'apparente objectivité du modèle de décision utilisé. De plus, les méthodes utilisées reviennent à des choix d'investissements en univers risqué et non incertain, comme le permettraient de le faire des modélisations en termes d'options réelles (Nidier, 2009). Ce faisant, il ne permet pas de bien tenir compte des gains liés à la flexibilité des choix et des risques potentiels liés aux irréversibilités (Dewulf et al., 2011).

De plus, par les hypothèses utilisées en pratique, la méthode de comparaison des coûts publics et privés tend à favoriser l'offre privée comme le montre le tableau n°4 *infra* inspiré du rapport de la Commission des finances de la Chambre des Communes, lequel reprend des exemples d'hypothèses retenues dans certains des contrats audités (House of Commons, 2011).

Un dernier type de difficultés est lié aux comparaisons public-privé tient, comme nous l'avons déjà noté, aux évolutions du projet entre le moment où la comparaison est faite et la signature du contrat final. La spécification du projet connaît

<sup>20</sup> 90 % des sociétés concernées auraient *in fine* délocalisé leur siège (House of Commons, 2011). Par exemple, un rapport de la Cour des Comptes britannique montre que dans le cas du contrat de PFI de mars 2001 « Step » (the *Strategic Transfer to the Estate to the Private Sector*) relatif à l'immobilier des douanes britanniques, la société projet créée pour l'occasion a vu sa domiciliation transférée aux îles Bermudes (NAO, 2004).

<sup>21</sup> Pour reprendre les termes du Trésor, la décision des acheteurs publics doit reposer sur « a rigorous assessment of value for money with no bias in favour of any particular procurement route » (HM Treasury, 2003).

Paramètre	Problème	Conséquence potentielle
Taux d'actualisation	Fixé à 3,5 % pour les PFI quand les taux d'intérêts sur la dette publique à 30 ans sont de 1 %	Avantage le modèle de la PFI en termes de valeur actuelle nette dans la mesure où les flux de paiements sont étalés dans le temps.
Coûts sur l'ensemble du cycle de vie	Abattement de 15% pour les PFI	Occultation du fait que d'autres montages peuvent également intégrer une logique de type cycle de vie.
Biais d'optimisme	Corrigé de 15% pour les PFI et de 19 % pour les contrats traditionnels	Introduit par le Trésor en 2003 : il compense les effets de l'égalisation des taux d'actualisation public/privé, égalisation défavorable aux PPP.
Impôts	Intégration de gains potentiels à hauteur de 6% en cas de PFI pour la personne publique	Hypothèse implicite d'un taux effectif d'imposition des sociétés projets à 25 % (démenti par les faits et leurs stratégies fiscales <sup>22</sup> )
Coûts de transaction	Supposés identiques dans les deux cas	Homogénéité des situations démenties par les faits. La Cour des Comptes britannique a montré que les coûts des conseils extérieurs s'élèvent communément à 3 millions de £ par projet, voire à 2,6 % de la valeur de l'investissement privé (NAO, 2007).
Revenus commerciaux en provenance de tiers	Intégration dans le scénario PFI sans vérification de leur plausibilité	Ces derniers sont souvent exclus de l'évaluation réalisée par les banques dans le cadre du processus de <i>due diligence</i> .

Tableau 4 : Retours d'expérience sur les comparateurs de coûts public-privé

naturellement de nombreuses évolutions dans la phase de dialogue entre les parties publiques et privées. De plus, l'allocation des risques fait l'objet d'arbitrage entre ces dernières pouvant de ce fait significativement affecter l'évaluation de la *value for money* réalisée *ex ante*. De plus, du fait de la durée des négociations<sup>23</sup>, les besoins mêmes de la personne publique peuvent évoluer par rapport à la définition initiale. Du fait de cette durée même et des coûts de transaction induits (honoraires des conseils notamment), la personne publique peut s'avérer des plus réticentes à mettre un terme à la procédure, s'il devait s'avérer que ses attentes initiales ne peuvent être satisfaites. La durée et les coûts induits par la procédure – conjugués avec la nature globale du contrat – impliquent en outre une concurrence pour le marché relativement limitée, laquelle peut se traduire par des prix s'écartant des coûts des projections initiales de la personne publique. Il faut considérer le fait que si, à son origine, la politique de PFI a visé à restructurer le secteur de la construction au Royaume-Uni, elle s'est traduite à la fois par la concentration du marché et par l'élévation très significative des barrières à l'entrée. Du fait du caractère global du service requis et de la complexité des montages financiers nécessaires pour limiter le surcoût du financement privé, la

rédaction des offres et la négociation contractuelle suppose de lourds investissements pour les candidats, estimés à 2 millions de £ pour une école et à 12 millions pour un hôpital (House of Commons, 2011).

En conclusion, il apparaît qu'à l'instar du mouvement amorcé en 2003 avec le passage du *Public Sector Comparator* à la *Quantitative Spreadsheet Analysis*, la position actuelle du gouvernement britannique (House of Commons, 2012), va dans le sens d'une considération avec la plus grande circonspection des éléments quantitatifs fournis par les comparaisons public-privé réalisées *ex ante*<sup>24</sup>.

### b. Les distorsions induites par les PFI Credits

Notons, en outre, que les biais en faveur des PFI ne se limitaient pas aux conditions de comparaisons des coûts public-privé. Ils résultaient dans certains cas de processus réglementaires. Par exemple, le recours aux PFI par les collectivités locales était d'autant plus favorisé, et ce quelle que soit la capacité de cette solution contractuelle à satisfaire aux exigences de *value for money*, par l'existence de *PFI Credits* venant subventionner l'autorité publique contractante si et seulement si elle s'engageait dans la voie partenariale (Hodges et Mellet, 2012).

Au-delà du cas des collectivités locales, l'ensemble des autorités publiques pouvaient être d'autant plus incitées à contracter

<sup>22</sup> D'une part, les PFI mobilisent des montages à fort effet de levier financier et peuvent donc bénéficier de la déductibilité des charges d'intérêts. D'autre part, la société projet peut jouer sur son résultat au travers des prix de cessions internes ou des contrats avec les *sponsors* ou avec les sous-sociétés projets créées pour assumer des risques spécifiques.

<sup>23</sup> En moyenne 34 mois (House of Commons, 2011).

<sup>24</sup> "We agree that projects should only be approved on the basis of strong evidence that the benefits of risk transfer to the private sector outweigh the additional cost of private finance" (House of Commons, 2012.)

dans le cadre de PFI que celles-ci apparaissaient comme *the only game in town* du fait de la limitation drastique de leurs budgets d'investissements et d'entretien/maintenance (House of Commons, 2011). Par exemple, 101 des 135 hôpitaux britanniques construits entre 1997 et 2009 le furent en PFI. Les incitations à recourir aux PFI, quel qu'en soit le coût financier, ont même été *de facto* renforcées par le gouvernement conservateur et libéral-démocrate en 2010. En effet, la *Spending Review* d'octobre 2010 a conduit à annoncer une réduction des budgets d'investissement de 29 % pendant 5 ans et des budgets de fonctionnement de 8,3 % sur la même période. Les nouveaux investissements étaient donc plus 'aisés' à financer en mode partenarial (House of Commons, 2011).

### c. Les risques d'opportunisme comptable

Dès ses origines, le recours à la politique de PFI a été analysé selon deux angles différents. Pour les uns, à commencer par le Trésor britannique (HM, Treasury, 2006b), l'objet des contrats de PFI n'est pas de faire porter la dette par le secteur privé mais de bénéficier des capacités de ce dernier au travers d'un contrat incitatif. Pour d'autres, la principale motivation sous-jacente au recours à ces contrats s'explique par leur caractère hors bilan (Maskin et Tirole, 2008). Même si le Royaume-Uni, comme nous l'avons vu, n'était pas soumis aux règles budgétaires liées au Pacte de Stabilité et de Croissance, les règles budgétaires dont il s'était doté dès 1997 pouvaient créer de puissantes incitations à faire échapper des comptes publics les investissements dans les infrastructures.

À l'origine de la politique de PFI aucune directive précise n'existait quant à leur traitement dans les comptes publics, rendant par là même le risque d'arbitrages opportunistes particulièrement significatif (Hodges and Mellet, 1999). En 1999, le Trésor britannique publia des directives quant aux modalités de comptabilisation des PFI dans les comptes publics (Treasury Taskforce, 1999) basée sur les FRS5 de l'*Accounting Standard Board* britannique<sup>25</sup> mais s'en distinguant sur un certain nombre de points conduisant *de facto* à l'établissement d'une règle de consolidation alternative<sup>26</sup> (Hodges and Mellett, 2012). De ces divergences naquirent une partie des enjeux liés au traitement comptable des contrats de PFI à savoir les possibilités de reconnaissances contradictoires entre contractants publics et privés pouvant donner lieu à des cas de figure pour lesquels les actifs et la dette afférente ne sont enregistrés dans aucun

des deux bilans. L'allocation contractuelle des risques constituait la clé pour décider de la consolidation comptable des contrats de PFI (Heald, 2003), ce qui pouvait conduire à jouer sur les termes du contrat pour s'assurer d'un traitement hors-bilan (House of Commons, 2011). Ce faisant, la répartition des risques pouvait ne plus répondre à une logique de maximisation de la *value for money* mais à une logique de déconsolidation de la dette (Marty, 2007).

La conséquence de ce cadre *in fine* favorable à la déconsolidation des contrats de PFI fut inexorablement une reconnaissance comptable de la dette et des engagements liés aux PPP particulièrement faible malgré la mise en place d'une comptabilité patrimoniale qui devait prévenir un tel phénomène (Marty et Voisin, 2009). En effet, comme le montrent Hodges et Mellet (2012), sur la base des données du Trésor britannique de février 2010, une part très majoritaire des contrats de PFI était alors traitée en hors bilan (tableau n°5). 82 % des contrats n'apparaissaient pas dans les états financiers des personnes publiques contractantes et 72 % de la *capital value*, c'est-à-dire de la valeur de l'investissement privé, n'était pas reconnue dans les comptes. Notons que la faible part des contrats du secteur des transports qui est déconsolidée s'explique par l'intégration de la PFI du métro londonien *Tube Line* représentant une valeur d'investissement privé de 5,5 milliards de £. Avant 2009, il aurait convenu d'intégrer également les 12 milliards de £ correspondants à Metronet, repris dans l'intervalle par l'autorité des transports de Londres du fait de sa défaillance financière.

La question des incitations à recourir aux PFI pour faire échapper les projets à une intégration dans la dette publique devait être résolue par l'adoption des règles comptables du secteur privé, les IFRS (*International Financial Reporting Standard*) elles aussi adoptées pour les comptes publics à compter de l'exercice budgétaire 2009/2010. Les évaluations réalisées par Hodges et Mellet (2012) sur la base des données fournies par le Trésor britannique, pour les contrats de PFI signés avant mars 2011, témoignent des effets de l'application des IFRS sur la recon-

<sup>25</sup> Application note FRS5, *Accounting for the Private Finance Initiative and Similar Contracts* (septembre 1998).

<sup>26</sup> "In principle the TN [Technical Note] was intended to apply FRS5A in the context of the public sector; in practice the wording of the TN created opportunities for PFI schemes to be off the public sector balance sheet, even though FRS5A appeared to promote the on balance sheet treatment" (Hodges and Mellett, 2012).

Département ministériel	Nombre de contrats			Valeur de l'investissement privé (capital value en millions de £)			% de la valeur de l'investissement privé	
	consolidés	déconsolidés	total	consolidées	déconsolidés	total	consolidé	déconsolidé
Collectivités locales	0	60	60	0	2 056	2 056	0 %	100 %
Transports	23	29	52	9 363	2 666	12 029	78 %	22 %
Santé	7	94	101	380	10 864	11 244	3 %	97 %
Défense	12	38	50	1 150	7 655	8 805	13 %	87 %
Éducation	17	124	141	1 101	5 368	6 469	17 %	83 %
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>542</b> (soit 82%)	<b>658</b>	<b>15 464</b>	<b>40 204</b>	<b>55 668</b>	<b>28 %</b>	<b>72 %</b>

Tableau 5 : Traitement comptable des PFI avant 2010

Département ministériel	Nombre de contrats			Valeur de l'investissement privé (capital value en millions de £)			% de la valeur de l'investissement privé	
	consolidés	déconsolidés	total	consolidées	déconsolidés	total	consolidé	déconsolidé
Collectivités locales	41	6	47	1 298	40	1 538	84 %	16 %
Transports	46	10	56	5 574	1 097	6 644	83 %	17 %
Santé	111	4	115	11 530	357	11 887	97 %	3 %
Défense	46	0	46	9 064	0	9 064	100 %	0 %
Éducation	38	0	38	2 190	0	2 190	100 %	0 %
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>63</b> (soit 11%)	<b>546</b>	<b>41 499</b>	<b>5 101</b>	<b>46 600</b>	<b>89 %</b>	<b>11 %</b>

Tableau 6 : Traitement comptable des PFI après 2010

naissance des contrats de PFI dans les états financiers publics (tableau n°6)<sup>27</sup>. Pour les contrats de PFI dont le traitement en fonction des IFRS est connu, la part de déconsolidation tant en termes de nombre de contrats que de valeur des investissements privés n'excède plus 11 %.

Cependant, si depuis lors, les contrats de PFI sont effectivement très majoritairement consolidés dans la comptabilité générale de l'État, il n'en est pas de même au point de vue budgétaire dans la mesure où les règles de l'ESA (*European System of Accounts*) ne conduisent toujours pas à une intégration de ces derniers dans la dette publique<sup>28</sup>. Ce faisant, les biais en faveur d'un recours aux PFI demeurent dès lors que le niveau de la dette apparaît comme un signal essentiel adressé aux marchés et à l'opinion publique dans un contexte de crise de la dette souveraine (House of Commons, 2011). Notons que les incitations en faveur de la déconsolidation de la dette publique qui tenaient depuis 1997 au jeu des règles de discipline budgétaire dont s'était doté le Royaume-Uni (la *Golden Rule* et l'*Investment Sustainability Rule*) n'ont pas disparu avec l'alternance. Deux nouvelles règles ont en effet été introduites. La première dite du mandat budgétaire (*fiscal mandate*) impose que les ressources publiques couvrent après ajustements les dépenses budgétaires (hors investissement net). La seconde, dite de la cible supplémentaire (*supplementary target*) impose que la dette publique nette définie en pourcentage du PIB s'abaisse à un seuil fixé d'ici l'exercice 2015-2016. Cet objectif constitue de fait une incitation à opter pour une PFI, quelle que soit son

efficacité intrinsèque pour un projet donné, dans la mesure où elle n'impacte pas l'objectif de niveau de la dette ainsi défini par rapport aux règles de l'ESA 95 (House of Commons, 2011). Ainsi comme le note la commission du Trésor de la Chambre des Communes (2011) « *efforts to meet fiscal rules at a national and European level may have contributed to the misuse of PFI [...] Given the salience of the public debt statistics in the current political climate, the attractiveness of the PFI method for any government has been evident whether it provides value for money or not* ».

Le risque de voir les engagements dans les PFI répondre à une logique de contournement tant des règles budgétaires internes que de la mesure de la dette publique au sens de Maastricht est donc d'autant plus significatif que la comptabilité d'engagement des départements ministériels fondée sur les IFRS et les règles issues de l'ESA 95 diffèrent sur le traitement des PPP. Même si une part croissante des PFI apparaît dans les comptes publics, elle n'affecte pas le niveau de la dette publique britannique. L'*Office of Budget Responsibility* (OBR), créé en mai 2010 et dont les attributions ont été pérennisées par le *Budget Responsibility and National Audit Act* de mars 2011, a évalué les engagements liés aux PFI à 2,9 % du PIB britannique. Si l'ensemble des contrats non consolidés au sens de l'ESA 95 devaient être réintégrés dans la dette publique, celle-ci s'accroîtrait de 35 milliards de £ soit 2,5 % du PIB<sup>29</sup> (House of Commons, 2011).

#### d. Les risques d'opportunisme budgétaire

De la même façon, les biais en faveur des PFI demeurent au point de vue budgétaire, pour les départements ministériels, quand bien même la comptabilité d'engagements prévient les stratégies de hors bilan. En effet, les loyers versés annuellement au prestataire privé permettent de lisser la charge d'investissement et de ne pas dépasser les plafonds de dépenses pluriannuels (les *Departmental Expenditure Limits*). Ce faisant, les PFI peuvent demeurer, malgré la consolidation dans les comptes publics induite par les IFRS, un outil de contournement des règles de discipline budgétaire au niveau macroéconomique et

<sup>27</sup> Le tableau exclut 146 contrats représentant un investissement privé cumulé de 6,25 milliards de £ pour lesquels le traitement comptable en IFRS n'est pas connu.

<sup>28</sup> Les principes comptables sous-jacents à l'ESA 95 et aux règles dérivées des IFRS présentent des divergences pouvant conduire à des traitements divergents des contrats de PPP. Les règles d'Eurostat de 2004 applicables aux PPP conduisent à consolider un contrat dans les comptes publics dès lors que le contractant public prend en charge le risque de construction et, au moins, soit le risque de demande, soit le risque de disponibilité. Ce faisant un critère de type *risques et récompenses* est employé conduisant à une imputation liée à la prise en charge d'une part majoritaire des conséquences potentielles des risques concernés. À l'inverse, les règles dérivées des IFRS (telle la norme IPSAS 32 publiée par l'IPSASB en 2011 relative au *Service Concession Agreements/Grantor*) conduisent à adopter un traitement comptable basé sur le principe du contrôle. Ce faisant, la personne publique contractante est amenée à reconnaître les engagements relatifs au contrat dans ses comptes dès lors qu'elle exerce un contrôle sur la conception de l'actif, sur les destinataires du service ou encore sur ses conditions tarifaires d'accès. Une proportion bien supérieure de PPP est donc appelée à figurer dans les comptes publics (Marty, 2011).

<sup>29</sup> L'*Office for Budget Responsibility* parvenait en janvier 2012 à des évaluations très proches. Les engagements liés aux PFI qui n'apparaissent pas dans les comptes nationaux britanniques au sens de l'ESA 95 s'élèveraient à 33 milliards de £ soit 2,3 % du PIB du Royaume-Uni (House of Commons, 2012)

un instrument de déplaçonnement des budgets d'investissement pour les départements ministériels<sup>30</sup>. Les incitations à utiliser les PFI dans le cadre d'un opportunisme budgétaire sont d'autant plus fortes que des règles visant à améliorer l'efficacité de la gestion publique peuvent avoir sur les départements ministériels des effets non désirés en termes de distorsions dans les arbitrages entre les différents types d'acquisition. Tout d'abord les contrats de PFI n'impactent pas les budgets d'investissements pluri-annuels des départements, dans la mesure où ils ne donnent lieu qu'à des charges d'exploitation. Ensuite, le choix d'une PFI au détriment d'une acquisition patrimoniale classique peut avoir des effets 'positifs' sur les dépenses de fonctionnement elles-mêmes. La personne publique concernée n'a pas à constituer des provisions aux amortissements et n'a pas dans certains cas à supporter le coefficient de charge visant à faire internaliser aux décideurs publics le coût implicite des fonds publics<sup>31</sup>. Ainsi, un investissement en PFI peut-il apparaître comme plus soutenable budgétairement (*affordable*) et moins contraint en termes de supervision par le Trésor pour un département ministériel qu'une acquisition traditionnelle, quand bien même celle-ci serait-elle plus efficace en termes microéconomiques et plus économe des deniers publics sur une base inter-temporelle.

Au vu des risques budgétaires induits et des inefficiences pouvant résulter de décisions d'engagement dans des contrats de PPP de long terme sur une base qui ne serait pas celle d'une optimisation économique, l'accent est à nouveau mis – plus de douze ans après la prise de position du Trésor (1999) – sur le fait que l'adoption d'un schéma partenarial ne doit procéder que de l'évaluation de ses capacités à allouer optimalement les risques entre les contractants, une fois que la soutenabilité budgétaire des engagements induits (*i.e. l'affordability*) est démontrée (House of Commons, 2011).

### 3. Les interrogations sur les irréversibilités budgétaires induites et sur le coût du financement privé

Les comptes publics britanniques présentent une dette relative aux contrats de PFI égale à 131,5 milliards de £. Quand bien même ce chiffre fait polémique au Royaume-Uni, certains évaluant les engagements à quelques 239 milliards (Parker, 2012), il n'en demeure pas moins que cette estimation conduit à une dette par foyer fiscal s'élevant à 7500 £. Comme le montre la figure n°7 *infra* les engagements budgétaires annuels liés aux PFI n'amorçeraient leur décade que dans une vingtaine d'années, et encore si l'on fait l'hypothèse qu'aucun contrat de PFI serait renouvelé ce qui paraît bien difficile au vu de la perte inexorable de compétences internes pour certaines fonctions initialement réalisées en régie.

Dans la mesure où les engagements liés aux contrats de PFI se comportent comme des *services votés*, il s'ensuit une sensible rigidification des budgets publics. Celle-ci peut avoir des effets pervers particulièrement sensibles en période de rigueur

<sup>30</sup> « *The incentive for government departments to use PFI to leverage up their budgets and to some extent for the Treasury to use PFI to conceal debt, has resulted in neglecting the long term value for money implications* » (House of Commons, 2011).

<sup>31</sup> Un même type d'incitations peut être produit avec des mécanismes de loyers budgétaires.

Engagements budgétaires annuels prévisionnels liés aux contrats de PFI signés jusqu'en mars 2011

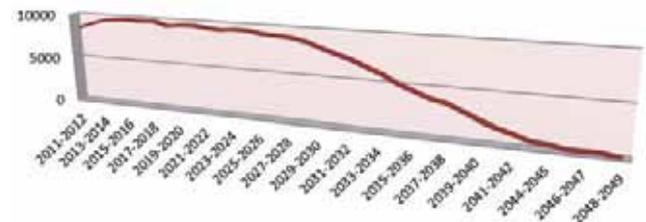


Figure 7 : Engagements budgétaires liés aux PFI

Source : HM Treasury

budgétaire. En effet, les dépenses liées aux PFI sont *de facto* « sanctuarisées ». Ce faisant, les ajustements budgétaires vont particulièrement peser sur des programmes d'investissements futurs et sur les programmes d'entretien et maintenance des actifs ayant fait l'objet d'une acquisition traditionnelle<sup>32</sup>. À un point de vue plus macroéconomique, les rigidités créées par les engagements apparaissent comme d'autant plus dommageables que le budget britannique de mars 2012 (couvrant l'exercice 2012-2013) s'avère particulièrement restrictif, avec une progression de 0,5 % de la consommation publique et une baisse de 3,5 % de l'investissement public, et s'inscrit dans un programme de retour à l'équilibre des finances publiques d'ici 2017 (Mathieu, 2012).

Le dernier élément et non le moindre mettant en question la viabilité même du modèle de la PFI tient à l'aggravation structurelle et visiblement plus conjoncturelle du surcoût financier qu'il induit vis-à-vis d'un financement des investissements publics par l'émission de bons du Trésor. La crise financière de 2008, bien plus que les réserves émises par le gouvernement britannique ou les retours d'expériences sur la performance effective des contrats, explique la disgrâce de la PFI au Royaume-Uni. En effet, comme nous l'avons noté dans notre première partie, il s'agit de montages à fort effet de levier financier, à ce titre très sensibles au coût de la dette. Or, la crise s'est traduite par une hausse très significative des marges liées au renchérissement des ressources bancaires et à l'aversion croissante des prêteurs vis-à-vis des risques. Le coût de la dette s'est donc accru de 20 à 33 % conduisant à des projets de moindre surface financière, moins risqués et de plus courte durée (NAO, 2010). Le modèle même des PFI ne pouvait qu'être affecté par ces exigences induites d'amélioration des ratios de couverture financière (Marty et Voisin, 2006).

Le NAO émit dès 2010 des doutes quant à la capacité des PFI – qui n'étaient plus dès lors réputées comme l'instrument contractuel le plus efficace par défaut – eu égard au net renchérissement du coût du financement privé à la suite de la crise financière de l'automne 2008.

À l'instar de l'expérience française, des contrats ne purent parvenir à leur clôture que moyennant l'octroi de garanties publiques sur le bon remboursement du service de la dette,

<sup>32</sup> À titre d'illustration, la *Comprehensive Spending Review*, réalisée en octobre 2010, prévoyait une réduction de 29 % des budgets d'investissement des départements ministériels pour les cinq prochains exercices budgétaires.

voire par l'apport direct de dette subordonnée (action de la *Treasury's Infrastructure Finance Unit*). Ce faisant, le modèle de financement purement privé et le transfert de risque permis par le contrat de PFI ne pouvaient plus être tenus comme effectifs. L'arbitrage entre surcoût du financement privé et transfert des risques voit ses termes très significativement affectés. La PFI apparaît dès lors comme un outil – coûteux – de portage de la dette par les partenaires privés et non plus comme un outil d'allocation optimale des risques liés aux projets d'investissements publics. En effet, la hausse des coûts financiers (entre 20 et 33 %) se traduit en moyenne par un surcoût de 6 à 7 % dans les loyers annuels liés au contrat de PFI (NAO, 2010a). Pour le cas de l'autoroute M25, le surcoût financier par rapport aux projections réalisées avant la crise s'est élevé à quelque 24 % (NAO, 2010b). Dans la mesure où seuls les gains d'efficacité liés au transfert des risques peuvent compenser le surcoût financier des PPP, le renchérissement du coût du financement privé, rend théoriquement de moins en moins de projets éligibles à ce modèle. Cependant, l'ensemble des mesures qu'il est possible de prendre pour contrecarrer cette tendance haussière, à savoir l'apport de fonds propres, de subventions, de dette subordonnée, de garanties publiques ou de plafonnement des pénalités contractuelles a pour effet de compromettre l'effectivité du transfert de risque lié au contrat et donc son opportunité même pour la personne publique contractante. Ces mécanismes, comme l'illustre la figure n°8 pour le cas du plafonnement des pénalités susceptibles d'être appliquées à la société projet (SPV – *Special Purpose Vehicle*), affaiblissent la structure incitative du contrat et peuvent donc mettre en cause l'efficacité de l'entité privée en la protégeant du risque de défaut sur le remboursement de sa dette.

Non seulement la crise met en cause, au travers d'un moindre transfert de risque, la *value for money* mais elle compromet également la soutenabilité budgétaire (*affordability*) des contrats de PFI. Le coût moyen de la dette pour un projet de PFI était estimé à 8 % soit deux fois le niveau du financement par la dette publique (voir encadré n°1). De façon générale, alors que la situation des marchés financiers et l'existence de mécanismes financiers, tels les réhausseurs de crédits, permettaient de limiter le surcoût du financement privé vis-à-vis du financement public à 70 bp<sup>33</sup>, ce différentiel s'établit non pas conjoncturellement mais structurellement à 250 à 300 bp. Un tel différentiel ne peut de fait être absorbé par les gains d'efficacité liés à une allocation optimale des risques entre les

Plafonnement des pénalités  
et mise en cause du caractère incitatif du contrat

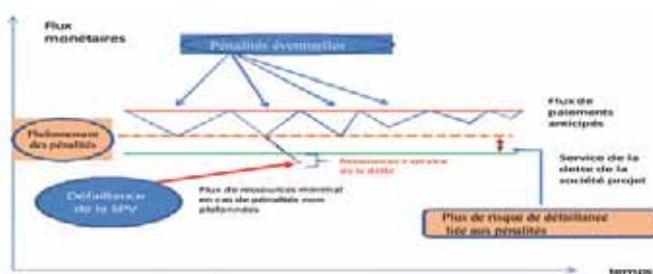


Figure 8

<sup>33</sup> *Basis point* (point de base qui correspond à un centième de point de pourcentage).

### Encadré 1 : Illustration de l'impact du renchérissement du financement privé par le cas du projet du Royal Liverpool and Broadgreen University Hospital Trust en 2010 (House of Commons, 2011)

Le cas du *Royal Liverpool and Broadgreen University Hospital Trust* illustre l'impact du surcoût financier sur la viabilité même des PFI. Il s'agissait d'un projet de PFI d'une durée de 34 ans (4 ans de construction et 30 ans d'exploitation) pour un investissement initial de 244 millions de £. Le coût estimé en PFI s'élève en valeur actuelle nette à 421 millions de £ (avec un coût du financement s'établissant à 8 %). Sachant que le taux de la dette publique sur 30 ans était alors de 4,2 %, la valeur actuelle nette pour un financement public était de 246 millions de £. Si l'on suppose que la PFI ne craint pas d'efficacités additionnelles par rapport à un modèle de gestion publique traditionnel cela signifie que l'investissement aurait pu être de 71 % plus important pour un même financement ou qu'il aurait été possible de réduire la dette de 42 % avec un financement public direct.

contractants. La question est d'autant plus déterminante que la limitation du surcoût lié au financement privé passe souvent depuis la crise de 2008 par une ré-internalisation de certains risques par le contractant public ou du moins par un plafonnement des risques transférés soit par le mécanisme de garanties publiques soit par la limitation de l'ampleur des pénalités contractuelles en cas de sous-performance.

Ce faisant, si nous reprenons les données de l'encadré *supra*, le financement d'un milliard de £ au travers d'une PFI coûterait aussi cher au contribuable que la levée de 1,7 milliard de dette publique (House of Commons, 2011). Selon les simulations alors réalisées, un portage de la dette par la personne publique permettrait un gain d'opportunité de 42 % (si on fait l'hypothèse que le PPP ne génère pas d'efficacités additionnelles par rapport à un projet traditionnel). En d'autres termes, le coût d'opportunité en fonds publics du modèle de la PFI s'est considérablement et durablement élevé depuis 2008, en faisant de celle-ci une solution contractuelle dont le périmètre d'utilisation devrait être *ceteris paribus* de plus en plus restreint.

## Conclusion

### Les PFI après l'alternance : bilan, enseignements et perspectives

En guise de conclusion, nous pouvons nous inspirer du tableau dressé par la Cour des Comptes britannique (NAO, 2011) pour dresser une liste des avantages et les désavantages théoriques des PFI en ajoutant une troisième colonne correspondant aux conséquences de la crise et aux retours d'expériences des contrats (tableau n°7 *infra*).

Au final, les doutes des pouvoirs publics britanniques se polarisent sur la réelle capacité des PFI à réaliser pleinement un partage optimal des risques avec le privé et donc à satisfaire au critère de la *value for money*. Du fait de la permanence des incitations à recourir aux PFI pour contourner les contraintes budgétaires, le risque que ces dernières soient choisies sans une réelle prise en considération de leurs répercussions budgétaires de long terme (House of Commons, 2011).

Gains potentiels liés aux PFI	Difficultés et limites théoriques	Retours d'expérience et conséquences de la crise
Allocation optimale des risques : minimisation du coût total et meilleure garantie contre les dérives de coûts et de délais	Complexité contractuelle et élévation de la prime de risque d'autant plus forte que des risques significatifs sont transférés au privé.	Ré-internalisation des risques en cas de défaillance (si le contrat porte sur un service public essentiel, comme le montre les PFI relatives au métro de Londres). Risque induit d'assumer un surcoût initial (la prime de risque exigée pour compenser le contrat à prix ferme) et de compenser <i>ex post</i> d'éventuels surcoûts (retour à une logique de contrat à remboursement de coûts) Ré-internalisation des risques implicites avec la crise au travers de garanties publiques (Cf. le contrat relatif au <i>Greater Manchester Waste</i> )
Accès à des financements privés permettant de pallier l'absence de fonds publics ou de jouer sur l'effet de levier avec ces derniers	Surcoût du financement privé	Très nette croissance du fait de l'augmentation de ce surcoût des crédits bancaires depuis 2008
Bénéficiaire de l'expertise et/ou des innovations du privé tout en développant une politique industrielle implicite (défragmentation et restructuration du secteur privé)	Éventuelles limitations pour les incitations à améliorer les solutions internes, effets adverses sur le maintien de l'expertise interne ou sur d'éventuels effets d'apprentissage	Perte d'expertise, dépendance vis-à-vis du prestataire actuel ou des conseils extérieurs (accroissement des asymétries informationnelles) Risques de 'sur-spécifications' faisant perdre certains des avantages du PPP (mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges fonctionnel) Le secteur privé peut être réticent à développer des solutions innovantes si elles sont de nature à accroître les coûts d'investissement initiaux
Incitations efficaces pour livrer en temps et en heure pour une enveloppe donnée (prix forfaitaire)	Faible flexibilité contractuelle conjuguée à des contrats de longue durée rendus nécessaires par l'amortissement des prêts bancaires liés à la phase de construction	Risque de <i>commodification</i> du service (i.e. un standard minimal et non évolutif) Coûts élevés pour la personne publique en cas de terminaison anticipée Durée significative du processus de mise en concurrence et de la contractualisation
Maîtrise des coûts de maintenance et d'exploitation (le prix forfaitaire conduit à une maîtrise du coût global de possession)	Garantie d'autant plus partielle que la maturité du contrat est longue	Dérives observées dans le cas des prestations relevant du facility management et surtout de l'entretien-maintenance Surcoûts induits par les renégociations : effets de « sur-qualité » liés aux asymétries d'informations
Effets incitatifs des clauses de pénalité	Risque de contentieux, de mise en difficultés de la société projet si le service de la dette absorbe une large part de ses flux de ressources	Mise en cause par les garanties publiques sur le service de la dette pouvant être mises en place sur certains contrats depuis 2008

Tableau 7: Bilan de 20 ans de PFI

Ce faisant, la nouvelle approche promue par le gouvernement britannique ne fait plus de la PFI l'option par défaut qu'elle était précédemment. Quatre principales limites ont été identifiées, à savoir : le surcoût croissant du financement privé, un processus d'acquisition publique très bureaucratique et concentré vers des firmes à haut pouvoir de marché, un déficit substantiel de flexibilité dans les contrats et un transfert de risque vers le privé souvent peu effectif. L'approche annoncée ne

conduirait à ne s'engager dans une PFI que dans la mesure où celle-ci permet d'élargir l'éventail des sources de financement disponibles, de parvenir à un équilibre satisfaisant entre la rémunération du privé et les risques qu'il prend en charge, de préserver un degré satisfaisant de flexibilité pour satisfaire à l'objectif de *mutabilité du service public*, de fournir un cadre incitatif pour le privé et de garantir un degré suffisant de transparence financière.

Des propositions ont également été faites par l'*Office for Budget Responsibility* pour prévenir des recours opportunistes aux PFI de la part des départements ministériels (House of Commons, 2011). Faute de pouvoir jouer sur les règles de l'ESA 95, il est recommandé d'aligner les règles budgétaires sur les principes de la comptabilité patrimoniale de l'État de façon à éviter les distorsions de choix entre une acquisition traditionnelle et un PPP. La *Spending Review* engagée en 2010 conduisit d'ailleurs à supprimer les *PFI Credits* afin de créer les conditions d'une concurrence non faussée entre les différents types de contrats. En outre, à l'instar des pratiques françaises, le recours aux PPP ne pourrait plus se faire qu'à condition d'avoir démontré la supériorité de cet instrument en termes d'efficacité économique et notamment de transfert des risques.

Les conclusions des différentes évaluations réalisées au lendemain de l'alternance vont donc dans le sens d'une restriction et d'une transformation de la doctrine d'emploi des PFI. Au-delà de l'accent mis sur les règles de décision quant à leur recours, de nombreuses prescriptions semblent aller à l'encontre de l'usage qui est fait des PPP en France depuis la crise de 2008.

Tout d'abord, les règles de comparaison de coûts sont appelées à renforcer leur convergence avec le modèle que nous connaissons en France, celui de l'évaluation préalable des contrats de partenariat (Marty et Spindler, 2009). En effet, préalablement à l'engagement dans une solution partenariale l'acheteur public doit montrer dans une première partie de l'*Outline Business Case* (OBC) les déterminants de son choix et dans une seconde (la *Procurement Route Comparison*) que la solution partenariale est plus opportune que les autres modalités d'acquisition publique. Cependant, comme le montrent les retours d'expériences sur les rapports d'évaluations préalables des contrats de partenariats français par la mission d'appui aux PPP du ministère de l'économie et des finances, la prise en considération des risques constitue très souvent l'étape qui conduit à une bascule en faveur de la voie patrimoniale. Dans la première phase de la comparaison, tenant à la prise en considération des coûts de façon statique, les gains d'efficacité liés au contrat de partenariat (liés principalement à l'intégration des différentes phases contractuelles) ne parviennent pas à contrebalancer le surcoût financier induit par le portage privé de la dette. Ce n'est que dans la seconde phase de l'évaluation, introduisant les risques, que la solution partenariale s'impose quasi-systématiquement. Les britanniques nourrissent des doutes croissants quant à cet effet déterminant de la prise en considération des risques. D'une part, l'effectivité du transfert du risque au privé, qui constituait déjà la dimension centrale des règles *Ryrie* de 1981 (House of Commons, 2011) est considérée avec la plus grande circonspection au vu des retours d'expérience des contrats de PFI engagés depuis vingt ans et au vu de la grande dépendance des résultats dans les comparaisons public / privé initiales aux hypothèses et à la loi de distribution retenues. D'autre part, le fait que la balance demeure quasi-systématiquement favorable aux PFI dans le cadre de ces comparaisons, alors même que le surcoût du financement privé a connu un accroissement des plus significatifs

<sup>34</sup> "We believe that a financial model that routinely finds in favour of the PFI route, after the significant increases in the financing costs in the wake of the financial crisis, is unlikely to be fundamentally sound" (House of Commons, 2011).

Rendement moyen des titres de la dette britannique

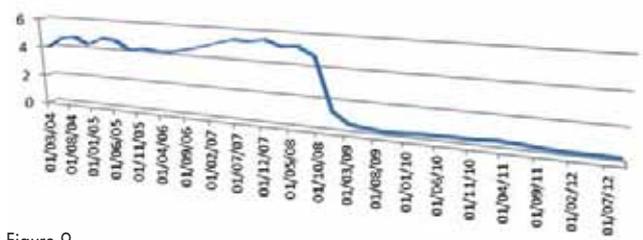


Figure 9

Source : UK Debt Management Office

(passant de 70 à 300 bp), doit être vu avec la plus grande suspicion<sup>34</sup>.

Ensuite, les autorités britanniques expriment de fortes réticences vis-à-vis des mécanismes de soutien public au bouclage financier des PFI, qu'il s'agisse de mesures de cofinancement ou d'octroi de garanties à la société projet. Les britanniques ont usé de ces mécanismes au lendemain de la crise financière (Cf. l'intervention de la *Treasury Infrastructure Finance Unit* pour permettre la clôture financière du contrat de PFI relatif au *Greater Manchester Waste* en mars 2009). Mais, le NAO et la Commission des finances de la Chambre des Communes, préconisent de s'écarter de telles solutions de financement dans la mesure où elles sont à la fois contradictoires avec l'esprit des PFI – à savoir le financement privé des infrastructures – et qu'elles sont susceptibles de se traduire par une réinternalisation des risques (coûteusement transférés au privé par le contrat) par la personne publique. Cependant, le renchérissement même de la ressource privée pose la question de l'opportunité même de s'engager dans un contrat de type DBFO – *Design, Build, Finance and Operate* – à la base du modèle de PFI. Le niveau historiquement bas des taux sur la dette publique britannique (figure n°9) conduit à des interrogations quant à l'opportunité de limiter les contrats aux seuls volets DBO, en finançant la dette par des emprunts publics structurellement moins onéreux<sup>35</sup>.

Un financement public direct de la dette liée aux opérations de PFI aurait évidemment un impact négatif sur la dette publique britannique. Il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agirait que de la reconnaissance d'une dette laissée pour l'heure 'hors-bilan' du fait du caractère très peu exigeant des critères posés par Eurostat. Un portage public de la dette pourrait également concerner, si les recommandations de la Commission des Finances de la Chambre des Communes étaient suivies, certains des contrats de PFI déjà engagés. En effet, comme nous l'avons noté dans notre première section, les sociétés projets financent la phase de construction et de mise en service (la plus risquée) au travers de prêts bancaires avant d'engager un refinancement souvent obligataire et à taux fixe une fois ce cap passé. Un refinancement au travers de titres publics permettrait de réduire significativement la charge financière liée aux PPP. Sachant que la dette liée aux PFI est estimée par le Trésor britannique à 40 milliards de £, une réduction du coût de la dette de 100 bp (soit 1 %) permettrait de réduire la charge d'intérêt annuelle de quelque 400 millions de £.

<sup>35</sup> "If the conventional PFI approach continued, the economy and society bears considerable deadweight welfare lost through the high cost of capital" (House of Commons, 2011).

Les propositions de la Chambre des Communes allèrent dans des directions pour le moins imprévues pour ce qui fut à l'origine une *initiative de financement privé* à savoir la création d'une banque ou d'un fonds public d'investissement voire des mécanismes d'investissements nationaux ou locaux conduisant à accorder un taux de rendement régulé aux capitaux apportés par des investisseurs privés.

Au-delà des réflexions quant à l'opportunité de détacher le volet financement des contrats de PFI, les retours d'expérience britanniques conduisent également à des interrogations quant aux types de services les plus adaptés aux solutions partenariales. Globalement, les PFI semblent peu efficaces à la fois en termes de *value for money* et de qualité du service rendu à l'usager dès lors que les risques à transférer au privé sont difficiles à spécifier, que le contrat porte sur un service complexe et évolutif pour lequel les dimensions qualitatives sont particulièrement importantes<sup>36</sup>. De façon spécifique au Royaume-Uni – rappelons que les PFI recouvrent également des montages concessifs – les recommandations vont également dans le sens d'une grande prudence vis-à-vis des mon-

tages partenariaux dès lors que la demande future liée à l'actif est difficilement prévisible *ex ante* ou particulièrement sensible à la conjoncture économique.

Ce faisant, l'option de la PFI n'est plus, après la crise et l'alternance politique, une option par défaut mais une voie qui ne peut être empruntée qu'après une démonstration de son opportunité. En effet, l'approche bien prudente adoptée par le gouvernement britannique quant au recours aux PFI ne doit pas être interprétée comme une décision d'abandon de cet instrument contractuel. D'une part, un nombre significatif de PFI a été signé depuis 2010, faisant que le Royaume-Uni demeure au premier rang européen en nombre de contrats de PPP (EPEC, 2012). D'autre part, le gouvernement de coalition a lancé en octobre 2010 un plan d'investissement dans les infrastructures d'un montant de 200 milliards de £, dont une part significative devrait venir du secteur privé (NAO, 2011). De la même façon, la base de données du Trésor britannique indiquait pour mars 2012 (sa dernière mise à jour) que 39 contrats étaient entrés en phase de mise en concurrence pour un montant d'investissements cumulés de 5.362 millions de £. Cependant, signe de la plus grande circonspection des pouvoirs publics britanniques vis-à-vis de ces contrats, seuls 4 d'entre eux ont fait l'objet d'un appel public à concurrence depuis 2011...■

<sup>36</sup> Nous retrouvons sur ce point les intuitions présentées par la littérature académique dès la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (Cf. Hart et al., 1997).

## Références

- Allen & Overy (2010), *Global Guide to Public-Privates Partnerships*, Allen & Overy LLP, March, 327 p.
- Audit Office, (2003), *PFI in Schools*, January.
- Banque Européenne d'Investissement, (2006), « Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement », *Economic and Financial Report*, 2006/1.
- Barilari A., (2007), « Les investissements publics dans les transports ferroviaires : entre rationalité et désir dans un contexte de contrainte des ressources publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, n°100, pp. 205-212.
- Blanc-Brude, F. Goldsmith, H. and Vällilä, T., (2009), « A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and PPPs. », *Review of Industrial Organisation*, Vol. 35, 1 & 2, pp. 19-40.
- Campagnac E., (2009), « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », *Revue Française d'Administration Publique*, volume 2, n°130, pp. 365-382.
- Cossalter Ph., (2012), « 20 ans de PFI : l'heure du bilan », *Revue générale du droit* on line, numéro 2265 ([www.revuegeneraledudroit.eu/?p=2265](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=2265))
- de Pelet P., (1988), « Private Finance and Management of Infrastructure », in Butler E., (ed.), *The Mechanics of Privatization*, Adam Smith Institute London.
- Dewulf G., Blanken A. and Bult-Spiering M., (2011), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, John Wiley & Sons, December, 256 p.
- Dupas N., Gaubert A., Marty F. et Voisin A., (2012), « D'une crise à l'autre : quels enseignements

de la crise de 2008 pour les partenariats public-privé ? », *Gestion et Finances Publiques – La Revue*, n°1, janvier, pp. 51-59.

— Dupas N., Marty F. et Voisin A., (2010), « Partenariats public-privé, crise financière et refinancement », *Revue Bancaire et Financière*, 2010/1, janvier, pp. 62-68.

— EPEC – European PPP Expertise Centre, (2010), *Capital Markets in PPP financing: Where we were and where we are going*. March, 31 p.

— EPEC – European PPP Expertise Centre (2012a), *Market Update – Review of the European PPP Market in 2011*, March, 8 p.

— EPEC – European PPP Expertise Centre, (2012 b), *Market Update of the European PPP Market – First half of 2012*, September.

— Esposito M.-C., (2009), « La Private Finance Initiative : de la production d'équipements à la gestion de services », *Observatoire de la société britannique*, volume 7, pp. 135-149.

— Esposito M.-C., (2010), « La politique des partenariats public-privé : une approche bipartisane en évolution », *Observatoire de la société britannique*, volume 8, pp. 51-68.

— Hart O., (2003), « Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships », *The Economic Journal*, 113 (486), pp. C69-C76.

— Hart O., Shleifer A. and Vishny R.W., (1997), « The proper scope of government: theory and application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n° 4, p. 1126-1161.

## Références (suite)

- Heald D., (2003), « Value for Money Tests and Accounting Treatment of PFI Schemes », *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, volume 16, n°3, pp. 342-371.
- Hellowell M., (2010), « The UK's Private Finance Initiative: history, evaluation, prospects », in Hodge G.A., Greve C. and Boardman A., (eds), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar.
- HM Treasury, (2003), *PFI Meeting the Investment Challenge*, London, The Stationery Office.
- HM Treasury, (2006a), *Benchmarking and Market Testing Guidance*, London, The Stationery Office.
- HM Treasury, (2006b), *Value for Money Assessment Guidance*, London, The Stationery Office.
- Hodges R. and Mellet H., (1999), « Accounting for the Private Finance Initiative in the United Kingdom National Health Service », *Financial Accountability & Management*, volume 15, n°3-4, pp. 275-290.
- Hodges R. and Mellet H., (2012), « The UK Private Finance Initiative: An Accounting Retrospective », *The British Accounting Review*, vol. 44, pp. 235-247.
- House of Commons Treasury Select Committee, (2011), *Private Finance Initiative*, 17<sup>th</sup> Report, Session 2010-12, HC 1146, August
- House of Commons Treasury Committee, (2012), *Private Finance Initiative: Government, OBR and NAO Responses to the 17<sup>th</sup> Report from the Committee*, HC 1725, January.
- Laffont J.-J. and Tirole J., (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Mac Donald M., (2002), *Review of Large Public Procurement in the UK*, Report for HM Treasury, July.
- Marty F., (2007), « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Document de travail OFCE*, n° 2007-29, octobre, 48 p.
- Marty F., (2011), « De la convergence des normes comptables publiques vers des référentiels privés » in Bessy C., Delpeuch T. et Péglise J. (eds.), *Droit et régulations des activités économiques : perspectives sociologiques et institutionnalistes*, [LGD], collection Droit et Société - Recherches et Travaux, vol. 24, pp. 281-292.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006), *Les partenariats Public-Privé*, Repères, La Découverte, Paris.
- Marty F. et Spindler J., (2009), « L'évaluation préalable des contrats de partenariat : contrainte juridique ou outil de pilotage de l'action publique ? », *Gestion et Finances Publiques - La Revue*, n°7, juillet, pp. 585-587.
- Marty F. et Voisin A., (2006), « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : La montée des risques », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 94, mai 2006, pp. 107-120.
- Marty F. et Voisin A., (2007) « Les difficultés d'exécution des partenariats public-privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative Document de travail OFCE, n° 2007-26, septembre, 33 p.
- Marty F. et Voisin A., (2009), « La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni », avec Arnaud Voisin, *Cahier de recherche GIREF*, n° 02-2009, ESG - UQAM, mars, 15 p.
- Maskin E. and Tirole J., (2008), « Public-Private Partnerships and Government Spending Limits », *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), March, pp. 412-420.
- Mathieu C., (2012), « Royaume-Uni : l'enlèvement », *Revue de l'OFCE*, n°125, pp. 43-50.
- National Audit Office, (2002), *The PFI contract for the redevelopment of the West Middlesex University Hospital*, London, HC 49.
- National Audit Office, (2003), *PFI: Construction Performance*, HC371, session 2002-2003.
- National Audit Office, (2004), *PFI: The STEPS Deal*, HC 530, session 2003-2004.
- National Audit Office, (2006), *Update on PFI Debt Refinancing and the PFI Equity Market*, HC 1040, session 2005-2006.
- National Audit Office, (2007), *Improving the PFI Tendering Process*, HC 149, session 2006-2007.
- National Audit Office, (2009a), *Performance of PFI Construction: A Review by the Finance Practice*, London.
- National Audit Office, (2009b), *Commercial Skills for Complex Government Projects*, HC 962, session 2008-2009.
- National Audit Office, (2010a), *Financing PFI Projects in Credit Crisis and the Treasury's Response*, HC 287, session 2010-2010
- National Audit Office, (2010b), *Procurement of the M25 Private Finance Contract*, HC 566, session 2010-2011.
- National Audit Office, (2010c), *Managing Complex Investment Programmes Utilising Private Finance*.
- National Audit Office, (2010d), *PFI in Housing*, HC 71, session 2010-11.
- National Audit Office, (2010e), *The Performance and Management of Hospital PFI Contracts*, HC 68, session 2010-11.
- National Audit Office, (2011), *Lessons from PFI and other projects*, HC 920, session 2010-2012.
- Nidier C-D., (2009), « Options réelles et décisions d'investissement : de la logique de la demande à la logique de l'offre », *Gestion et Finances Publiques - La Revue*, n°7, juillet.
- Office for Budget Responsibility, (2011), *Fiscal Sustainability Report*, July.
- Osborne D. and Gaebler T., (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, New York, Plume Books.
- Parker D., (2012), *The Private Finance Initiative and Intergenerational Equity*, The Intergenerational Foundation, February.
- Pollock A.M., Price D. and Player S., (2007), « An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal », *Public Money and Management*, pp. 1-7, April.
- Treasury Task Force, (1999), *How to Account for PFI ?*, Technical Note n°1.

**Arnaud SÉE**

*Maître de conférences en droit public, Université Paris Ouest Nanterre – La Défense  
Centre de recherches sur le droit public (CRDP)*

# Pôles de compétitivité : l'âge de la maturité

## Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité du 15 juin 2012

La politique des pôles de compétitivité a été lancée en 2004. Partant du constat du cloisonnement entre acteurs académiques et économiques de l'innovation, elle vise à développer cette dernière par le rapprochement de ces acteurs. Les pôles de compétitivité tendent ainsi et avant tout à mettre en réseau et à développer des synergies entre les entreprises, les instituts de recherche et les organismes de formation. Pour ce faire, ils organisent un soutien aux activités dites innovantes et doivent permettre d'améliorer l'attractivité de certaines zones du territoire. La politique des pôles permet ainsi l'agencement de trois politiques publiques distinctes mais complémentaires : les politiques de recherche et développement et d'innovation, la politique industrielle et la politique d'aménagement du territoire. Elle promeut de ce fait la conduite d'une véritable politique industrielle, tout en concentrant et fédérant ses acteurs au niveau régional. À la date du rapport, 71 structures détenaient ce label « pôle de compétitivité », reconnu par la plupart des acteurs économiques et académiques comme étant un « gage d'excellence ».

La première phase de politique des pôles (2005-2008) s'est achevée en 2008, et avait déjà fait l'objet d'une évaluation. Le rapport commenté évalue pour sa part la deuxième phase de cette politique (2008-2012), qui prolonge la précédente et en reprend les objectifs essentiels. Elle permet ainsi, comme la précédente, le financement de « projets collaboratifs d'innovation », le soutien aux structures d'animation des pôles, et la coordination des actions des acteurs publics. Mais cette deuxième phase approfondit la première, en renforçant le pilotage stratégique des pôles, le financement de projets structurants (les « plates formes d'innovation ») et le développement « d'écosystèmes d'innovation et de croissance », qui développent des axes complémentaires à la recherche et au développement. L'objectif de l'évaluation a alors été d'analyser l'appropriation de ces évolutions par les pôles, mais aussi de vérifier leur « impact sur le tissu économique, industriel et académique », et ce malgré la dégradation du contexte macroéconomique.

La conclusion générale du rapport est celle de la maturité de la politique des pôles de compétitivité (conclusion n° 1), qui conduit les rapporteurs à préconiser leur reconduction pour une troisième phase de huit ans (recommandation n° 1). La politique des pôles a permis « des réalisations majeures conformes à ses objectifs initiaux ». Les chiffres parlent d'eux-mêmes : plus de 900 projets de recherche et développement permettant la collaboration entre entreprises et acteurs de la recherche ont été initiés depuis 2005, le nombre de PME adhérentes aux pôles s'est accru de cinquante pour cent, et les ressources consacrées par les pôles à l'accompagnement de projets a doublé entre 2008 et 2011. L'impact de ces réussites sur la création d'emplois et la promotion des territoires est certain (conclusion n° 2).

Cette conclusion optimiste n'empêche pas les auteurs du rapport de préconiser l'amélioration de l'organisation des pôles de compétitivité (I), ainsi que l'approfondissement de leurs activités (II).

### I – L'amélioration de l'organisation des pôles de compétitivité

Malgré des succès évidents, le rapport préconise tout à la fois l'amélioration du pilotage de la politique des pôles de compétitivité (A), mais aussi celle de la gouvernance des pôles (B).

#### A – Le pilotage de la politique des pôles de compétitivité

Pour les auteurs du rapport, les instruments de la politique des pôles de compétitivité sont « pertinents » et « efficaces dans leur mise en œuvre ». Le pilotage de la politique des pôles s'appuie sur un organe interministériel, le Groupe de Travail Interministériel (GTI), qui associe les agences et ministères. Chaque pôle se voit assigner des correspondants nationaux au sein d'un des ministères représentés au GTI. La politique des pôles de compétitivité est fondée sur une logique de contractualisation, qui doit être « pérennisée et approfondie ». Un cahier des charges est établi en contrepartie de l'attribution

du label. Cette contractualisation a été renforcée lors de la deuxième phase de la politique des pôles, par le biais de « contrats de performance » et de « feuilles de route stratégique ». Ces nouveaux outils, largement acceptés par les acteurs, ont permis de préciser le positionnement stratégique en terme d'innovation de chacun des pôles, mais aussi de définir des objectifs partagés par les adhérents de chaque pôle. Le rapport relève quand même une certaine hétérogénéité dans les ambitions affichées, et la nécessaire meilleure prise en compte des acteurs en présence. La reconduction de la politique des pôles pour huit ans devrait permettre une contractualisation en deux temps, avec une évaluation à mi-parcours (recommandation n° 1).

Ceci étant, la vision nationale de la politique des pôles est largement critiquée par les auteurs du rapport. Ces derniers font le constat de la carence de l'État, qui n'a pas su réellement fournir de « vision nationale » des pôles (conclusion n° 4). Si les pôles traitent de l'ensemble des technologies clés, aucune priorité n'a été fixée par l'État, et ce malgré une classification des pôles en trois catégories (nationaux, à vocation mondiale, mondiaux) jugée « obsolète » et que le rapport préconise d'abandonner. Il existe certes des collaborations entre pôles d'un même secteur, mais qui ne permettent pas l'émergence d'une stratégie au niveau national. Plus encore, le schéma de pilotage d'ensemble de la politique des pôles, qui permet de prendre en compte les différents objectifs assignés à cette politique, apparaît comme trop complexe et parfois inefficace (conclusion n° 5). Le rapport relève la perfectibilité de la coordination interministérielle avec les autres politiques de recherche et d'innovation, comme celles développées par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Tout en préconisant le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans ce pilotage, le rapport insiste sur le manque de vision stratégique de la politique des pôles.

Pour pallier ces difficultés, il est recommandé de « redéfinir le positionnement de la politique des pôles dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation » (recommandation n° 2). Cet objectif devrait permettre en premier lieu de redéfinir une vision interministérielle des pôles, en édictant une circulaire qui positionnerait clairement les pôles au regard des politiques publiques mises en œuvre, mais aussi en établissant une définition contractuelle dans le cadre des contrats de performance. Dans le même sens, le rapport recommande, en deuxième lieu, l'établissement d'une nouvelle classification des pôles, reposant sur des critères explicites et reflétant une vision stratégique de l'État, et distinguant les « pôles de compétitivité internationaux » des « pôles de compétitivité et d'innovation » en fonction du caractère stratégique de la filière et de la taille du pôle. Alors que les premiers seraient pilotés de manière stratégique par l'État, afin de faire émerger une « vision nationale de la politique industrielle », le suivi des seconds serait assuré de manière partagée entre l'État et les collectivités régionales. Cette clarification des rôles entre l'État et les régions permettrait certainement de résorber la principale difficulté évoquée dans le rapport, tenant aux lacunes du pilotage national de la politique des

pôles. En troisième lieu, le rapport propose d'approfondir le caractère interministériel du pilotage de la politique des pôles, en renforçant l'intervention du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, mais aussi en associant le ministère de l'écologie au financement du Fonds unique interministériel.

Un des autres enjeux futurs de la politique des pôles sera de systématiser une logique de subsidiarité de l'action des pôles, permettant, dans les « feuilles de route », « d'arbitrer, selon les missions, entre la logique de faire ou de faire faire » (conclusion n° 6). Les feuilles de route ne justifient, à ce jour, pas assez la valeur ajoutée de l'intervention des pôles par rapport à d'autres acteurs.

## B – La gouvernance des pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité prennent la forme juridique d'associations de droit privé, auxquelles adhèrent les petites et moyennes entreprises et les organismes publics de formation et de recherche. La gouvernance des pôles est ainsi classique, et se structure autour d'une assemblée générale annuelle, d'un Conseil d'administration chargé d'élaborer la stratégie du pôle, et d'un Bureau assurant la gestion quotidienne. Sont associés à cette gouvernance les équipes de travail interministérielles, les organisations professionnelles, les chambres consulaires et les représentants des collectivités territoriales. Cette organisation ne pose pas en soi de difficulté, si ce n'est la représentation insuffisante des PME, qui n'est pas proportionnelle à leur poids dans les adhésions, et, à l'inverse, la surreprésentation des organismes de formation et de recherche. Pour le reste, la taille des « équipes d'animation » des pôles, qui a cru avec l'augmentation du nombre de membres des pôles, a permis de « répondre aux attentes des adhérents de manière satisfaisante, malgré l'élargissement de leurs missions ».

C'est cependant au niveau du financement des pôles que le bât blesse. Pour les auteurs du rapport, les pôles demeurent encore trop dépendants des financements publics pour assurer leur fonctionnement (conclusion n° 8). Leur part d'autofinancement ne dépasse pas en effet 30 % en moyenne. En outre, les possibilités d'augmentation des cotisations versées par les membres sont la plupart du temps limitées. Le rapport constate ainsi que les pôles doivent rapidement augmenter leurs ressources propres, par le biais d'offres de prestation de services.

Il est ainsi recommandé de « conduire les pôles vers une plus grande robustesse financière » (recommandation n° 5). Pour ce faire, la mission d'animation des pôles doit être financée « à parité » entre financements publics et financements privés. Une telle parité constitue en effet « le témoignage et la reconnaissance de l'utilité du pôle par ses membres », et doit être envisagée à une échéance bien déterminée. Les pôles qui seraient incapables d'assurer un financement privé équivalent aux financements publics, révélant ainsi une utilité insuffisante pour leurs adhérents, devraient voir leur financement étatique stoppé. Ces évolutions pourraient être incluses dans le futur contrat de performance, qui pourrait de ce fait contenir une définition du modèle économique du pôle « avec des engagements fermes et un plan de financement ». Enfin, le rapport

propose de supprimer les « success fees » en pourcentage des financements obtenus, qui s'apparente plus à une taxation des membres qu'à une rémunération des prestations de services.

Cette amélioration de l'organisation des pôles devra, selon le rapport, être menée parallèlement à un approfondissement de leurs activités.

## II – L'approfondissement des activités des pôles de compétitivité

Le rapport préconise d'approfondir tout à la fois le financement des projets des pôles de compétitivité (A), mais aussi leur accompagnement par les pôles (B).

### A – Le financement des projets des pôles de compétitivité.

Le financement des projets de recherche et développement « est le cœur de la politique des pôles de compétitivité ». Un Fonds Unique interministériel (FUI), administré par le Groupe de Travail Interministériel, a ainsi été mis en place pour financer les projets collaboratifs. La procédure suivie est celle de l'appel à projets, pour les projets qui associent au moins deux entreprises et un organisme public de recherche ou de formation. Il faut, au préalable, que le projet ait été labellisé par un pôle de compétitivité, qui soit d'une taille conséquente (plus de 750 k€), que ces projets anticipent des retombées économiques démontrées à moyen terme et qu'ils soient conduits pour l'essentiel sur le territoire du pôle qui les labellise. Suivant ces conditions, plus de mille projets ont été financés entre 2005 et 2011, pour un montant global de 1,25 milliards d'euros.

Toutefois, le financement des projets de recherche et développement du Fonds unique interministériel apparaît comme perfectible (conclusion n° 7). D'abord en raison de la « diminution significative » des financements accordés depuis le début de la deuxième phase de la politique des pôles : non seulement le nombre de projets financés a diminué, mais encore le montant moyen du financement alloué a été réduit. Ensuite, car si ces modalités de financement sont bien intégrées par les pôles et leurs acteurs, « l'ensemble des besoins des entreprises adhérentes n'est pas, dans les faits, couvert par les instruments de financement actuels en matière de projets de recherche et développement et de projets innovants ». Le rapport relève ainsi que les projets de taille intermédiaire ont du mal à obtenir des financements publics. Plus encore, la procédure de financement, qui passe par la labellisation, l'expertise et la sélection des projets, est considérée comme « complexe et longue », dépassant souvent douze mois. Enfin, l'association des collectivités territoriales dans le processus de sélection des projets est « perfectible », rendant très variables les échanges entre l'État et les régions notamment.

Le rapport préconise ainsi de « consolider » le rôle du Fonds unique interministériel (recommandation n° 4), en maintenant en tout état de cause une dotation suffisante « proche de son niveau historique », soit environ 200 millions d'euros par an. Il envisage dans le même temps de repenser en partie ses objectifs, afin de répondre au besoin de financement des projets intermédiaires. Il est préconisé, en outre, de mettre en

place un système d'avances remboursables afin de combler les lacunes de financement lors des dernières étapes avant la mise sur le marché.

Le financement par le FUI devra en tout état de cause être mieux articulé avec les autres financements publics des projets des pôles. Les pôles labellent ainsi de plus en plus de projets soutenus par l'Agence Nationale de la Recherche, alors même que les projets financés sont faiblement coopératifs. À l'inverse, peu de projets soutenus par OSEO sont financés par les pôles, et le financement de projets labellisés dans le cadre de programmes est anecdotique. Pire, il est apparu que « des projets dont le financement ne nécessitait pas une labellisation aient fait l'objet d'une labellisation par les pôles ». À ces difficultés s'en ajoutent d'autres, tirées de la forte concentration des financements sur quelques pôles mondiaux et à vocation mondiale. Il en résulte souvent une incapacité des pôles de taille plus réduite à concurrencer leurs homologues étrangers intervenant dans les mêmes domaines.

### B – L'accompagnement des projets des pôles de compétitivité

Un des « acquis importants » de la deuxième phase des pôles de compétitivité a été le développement de la collaboration entre pôles, l'« interclustering ». Ces collaborations ont permis de développer tant la collaboration sur un même territoire, en mutualisant les moyens, que la collaboration entre deux territoires, en développant, suivant une logique thématique certains secteurs communs. Se sont développées des pratiques de « co-labellisation » de projets de recherche et développement par plusieurs pôles, permettant tout à la fois la recherche de compétences complémentaires mais, aussi, et surtout l'amélioration du financement du projet. Des collaborations internationales ont même émergé timidement depuis 2008. Ceci étant, ainsi qu'il a déjà été envisagé, ces relations entre pôles se sont souvent développées en pratique, sans qu'une vision nationale de la politique des pôles n'ait permis de les impulser (cf. *supra*). Pire, la co-existence, sur un même territoire et au service d'un même secteur, de plusieurs pôles et de « grappes d'entreprises » a rendu le paysage peu lisible, induisant de ce fait une nécessaire cohérence entre politiques régionales et nationale.

Mais la vraie difficulté soulevée par le rapport tient à l'absence de suivi des projets financés par les pôles. Le rapport fait le constat d'une action des pôles totalement centrée sur le soutien à l'émergence et à l'organisation de projets de recherche et développement. Cette action est parfois considérée comme lacunaire, car, une fois le projet monté, le suivi de ses résultats est moins bien accompagné par les pôles. Le rapport préconise ainsi de renforcer les missions de soutien à la mise sur le marché des innovations (conclusion n° 3). Il propose, pour ce faire, de passer de « l'usine à projets » à l'« usine à croissance » (recommandation n° 3). Cet objectif serait d'ailleurs central dans le cadre d'une troisième phase des politiques des pôles. Il devrait inciter les acteurs des pôles à obtenir davantage de résultats commercialisables. Pour ce faire, le rapport préconise de mettre en place un instrument d'observation « efficace et fiable » des résultats finaux des projets de recherche et développement, mais aussi d'envisager

les mesures « à même d'assurer leur commercialisation dans les meilleures conditions ». Ces évolutions passeraient par la précision, dans les contrats de performance, des actions que le pôle devrait mener sur ce point ou confier à d'autres acteurs. En d'autres termes, il conviendrait de « renforcer l'usine à croissance en termes de débouchés commerciaux des innovations ».



Au final, il a pu être constaté les « effets et impacts positifs » de la politique nationale des pôles de compétitivité. Les effets résultant des projets de recherches et développement sont certains. Ces projets ont pour la plupart généré des innovations, notamment dans les secteurs clés de l'agro-alimentaire, des TIC et de l'énergie. Un millier de brevets ont été déposés lors de cette deuxième phase de la politique des pôles, surtout par les pôles mondiaux. Plus de six mille articles scientifiques ont été publiés, et près d'une centaine de « start up » sont issues directement de projets soutenus par les pôles. Ces résultats positifs ont eu un impact direct sur les entreprises et organismes adhérents des pôles, en termes de création d'emplois et d'augmentation de leur chiffre d'affaires. Ces résultats sont

d'autant plus probants qu'ils ont été obtenus dans un contexte économique dégradé. Ils ont eu des impacts macro-économiques « globalement importants » et qui « devraient croître ».

Suivant les préconisations du rapport, le Gouvernement a mis en œuvre la troisième phase de la politique des pôles de compétitivité, intégrée dans le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » (action n° 10). Ainsi, lors du Conseil des ministres du 9 janvier 2013, les ministres du Redressement productif, de l'Égalité des territoires et de l'Enseignement supérieur et de la recherche ont présenté une communication précisant les grandes orientations de la troisième phase des pôles de compétitivité. Celles-ci reprennent largement les préconisations du rapport commenté. Avec pour ambition de « se tourner davantage vers les débouchés économiques et l'emploi », cette troisième phase est censée faire des pôles des « usines de produits d'avenir » débouchant sur la commercialisation de produits innovants. Pour ce faire, les pôles seront regroupés dans les deux catégories envisagées par le rapport, et l'accès au financement sera amélioré. Ces évolutions seront précisées dans un nouveau « contrat de performance individualisé ». Gageons que cette troisième phase permette de poursuivre les effets positifs constatés lors des deux premières. ■



Romain LEBLOND-MASSON

Doctorant au CRDP, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## Le délit de concussion sur le domaine communal et le droit domanial

Le 26 mai 2003, la commune de Saint-Leu de la Réunion a, par délibération, autorisé la cession d'une parcelle lui appartenant à un particulier qui l'occupait. Le particulier a obtenu le 6 février 2004 un permis de construire pour y bâtir une maison achevée en 2005. La délibération autorisant la cession a été prise en 2003, mais le prix de vente n'a été payé que le 6 décembre 2006, soit plus de deux ans après. S'estimant lésée, la Commune de Saint-Leu a poursuivi le maire et le particulier en réparation du préjudice subi. Saisie du litige, la Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion a, par un arrêt du 13 juillet 2011, condamné le maire pour délit de concussion à un an d'emprisonnement avec sursis et 8 000 euros d'amende et le particulier pour recel à neuf mois d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve. Puis, statuant sur les pourvois du maire et du particulier, la Cour de cassation juge le 10 octobre 2012<sup>1</sup> « qu'entre dans les prévisions de l'article 432-10, alinéa 2, du code pénal [délit de concussion] le fait pour un maire d'exonérer l'acquéreur et occupant d'un terrain communal du paiement du prix de ce dernier en s'abstenant volontairement de passer l'acte de vente dudit terrain, autorisé par le conseil municipal, en violation de l'article L. 2122-21, alinéa 7, du code général des collectivités territoriales ».

Cet arrêt est intéressant à plus d'un titre. En premier lieu, il fait état du délit de concussion qui est une infraction rarement appliquée<sup>2</sup> et souvent confondue avec d'autres comme la corruption, la prise illégale d'intérêt, le délit de favoritisme...<sup>3</sup>. Le délit de concussion<sup>4</sup>, en vertu de l'article 432-10 du code pénal se présente sous deux formes. Une forme active qualifie « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts

ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende »<sup>5</sup>. Une forme passive indique qu'« est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes législatifs ou réglementaires ». La concussion, quelle que soit sa forme établie, se caractérise par un élément matériel et un élément intentionnel<sup>6</sup>. Il convient également d'établir la qualité du prévenu qui doit être une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public<sup>7</sup>. En

<sup>1</sup> Cour de Cassation, 10 octobre 2012, n° 11-85914 ; *AJDA*, 2012, p. 2089 ; Sur les aspects pénaux de l'arrêt, voir R. Mésa, « La caractérisation des délits de concussion et de recel consécutivement à l'autorisation donnée par un maire à un particulier d'occuper gratuitement un terrain communal », *JCP A*, n° 50, 17 Décembre 2012, 2394 ; J. Lasserre Capdeville, « Caractérisation d'un cas de concussion », *LPA*, 3 janvier 2013, n° 3, p. 5

<sup>2</sup> C. Prébissy-Schnall, *La pénalisation du droit des marchés publics*, LGDJ, 2002, p. 156-157.

<sup>3</sup> Ibid. ; T. Dal Farra, « Le risque pénal dans les marchés publics de travaux », *RDI*, 1998, p. 467 ; P. Delelis, « Délégation de service public et droit pénal », *CMP*, n° 5, mai 2003, chron. 10 ; J. Lasserre Capdeville, « Le délit de concussion », *AJCT*, 2012, p. 30.

<sup>4</sup> J. Lasserre Capdeville, « Le délit de concussion », *AJCT*, 2012, p. 30 ; P. Beau, « Concussion », *Rep. Pén. Dalloz*, janvier 2008 ; A. Vítu, « fasc. 10 : Concussion », *JCI Public - contentieux pénal*, 28 avril 2004

<sup>5</sup> Voir par exemple le délit de concussion retenu contre un maire pour la perception de sommes indues : Cass. crim., 21 octobre 1897, *Bull. crim.*, n° 323 ; Cass. crim., 14 février 1995, n° 94-80797, *Bull. crim.*, n° 65 ; Cass. crim., 16 mai 2001, n° 97-80888 et 99-83467, *Bull. crim.*, n° 124 ; Cass. crim., 10 septembre 2008, n° 07-88407.

<sup>6</sup> Conformément à l'article 121-3 du code pénal. La Cour de cassation a très tôt jugé que le délit de concussion était un délit intentionnel dès 1904 : Cass. crim., 9 décembre 1904, S. 1905.1.

<sup>7</sup> Ainsi, la concussion peut permettre d'inculper un maire mais non les conseillers municipaux qui ne sont ni dépositaires de l'autorité publique, ni chargés d'une mission de service public : Cass. crim., 27 juin 2001, n° 00-83739 et 95-80784, *Bull. crim.*, n° 162.

l'espèce, la Cour de cassation retient contre le maire<sup>8</sup> la seconde forme du délit de concussion. La Cour de cassation, en reprenant l'arrêt de la Cour d'appel, caractérise l'élément matériel en constatant que le maire exonère le particulier du paiement du prix de la vente<sup>9</sup>, et, caractérise l'élément intentionnel en constatant que l'exonération irrégulière ne résulte « *ni d'une inertie ni d'une négligence mais a été commise sciemment* ». En effet, le maire s'est abstenu « *de faire exécuter la délibération qu'il connaissait pourtant parfaitement pour avoir pris part au vote en tant que conseiller municipal* ». Quant au particulier, il a été condamné pour recel. En effet, le fait pour le particulier de profiter de l'occupation gratuite du terrain alors que le maire a commis un délit de concussion revient à profiter d'un crime ou d'un délit, conformément à la définition du recel<sup>10</sup>. À cet égard, la Cour de cassation caractérise d'une part, l'élément matériel en constatant que l'occupant a bénéficié d'un avantage illégal caractérisé par l'occupation à titre gratuit et non autorisée d'un terrain communal. D'autre part, la Cour caractérise l'élément intentionnel, en considérant que le particulier avait délibérément retardé le paiement du prix de vente et ne pouvait ignorer « *qu'en s'installant sur un terrain au début de l'année 2004 et ne l'occupant sans bourse délier jusqu'au 6 décembre 2006, date à laquelle il a versé dans la comptabilité du notaire la somme correspondant au prix de vente, il bénéficiait d'un avantage dont les accédants à la propriété sont habituellement privés et qui ne reposait, en ce qui le concerne, que sur la complaisance du maire* ».

En second lieu, au-delà de l'aspect pénal de l'arrêt, il est intéressant de noter que le délit de concussion s'applique sur le domaine communal. Ainsi, cet arrêt permet d'appréhender le délit de concussion contre un maire dans sa dimension domaniale en lien avec le droit administratif des biens. En effet, en l'espèce le délit de concussion est caractérisé sur le domaine privé (I), mais il peut également s'appliquer sur le domaine public (II).

## I. La caractérisation du délit de concussion sur le domaine privé communal

La commune de Saint-Leu a cédé une parcelle de son domaine privé<sup>11</sup> au particulier qui l'occupait. Cette cession ayant été autorisée par délibération du Conseil municipal<sup>12</sup>, le maire avait pour obligation de passer l'acte de vente, conformément à l'article L 2122-21 du CGCT<sup>13</sup>. En effet, l'exécution d'une déli-

<sup>8</sup> « C'est à l'encontre des maires que le délit de concussion est le plus retenu », J. Lasserre Capdeville, « Le délit de concussion », *AJCT*, 2012, p. 30.

<sup>9</sup> Sur la question de la matérialité de l'infraction en l'espèce, voir R. Mèsa, « La caractérisation des délits de concussion et de recel consécutivement à l'autorisation donnée par un maire à un particulier d'occuper gratuitement un terrain communal », *JCPA*, n° 50, 17 Décembre 2012, 2394.

<sup>10</sup> Article 321-1 du Code pénal.

<sup>11</sup> Seul le domaine privé peut être cédé conformément à l'article L 2141-1 du CGPPP et après un acte constatant le déclassement du bien. Par exception, un bien du domaine public peut être cédé à l'amiable sans déclassement préalable sous conditions (article L 3112-1 et L 3112-2 du CGPPP).

<sup>12</sup> Conformément à l'article L 2241-1 du CGCT, le conseil municipal a l'obligation de délibérer sur les cessions d'immeubles de la commune. Si la commune comporte plus de 2000 habitants, la délibération porte sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles et doit viser l'avis des domaines. En l'espèce, l'avis des domaines fixait la valeur vénale de la parcelle de 900 m<sup>2</sup> à 38 000 euros.

<sup>13</sup> Rép. min. n° 108759 : JOAN Q 20 mars 2007, p. 2952, *JCPA*, n° 14, avril 2007, p. 361.

bération du Conseil municipal est une obligation pour le maire qui a une compétence liée en la matière<sup>14</sup>. Notons toutefois que ni les textes, ni la jurisprudence n'indique le délai que le maire doit respecter pour exécuter les délibérations. Il doit s'agir bien entendu d'un délai raisonnable qui est fonction de l'objet de la délibération. En l'espèce ce délai a été manifestement ignoré par le maire puisque l'occupant n'a pas payé le prix de vente durant deux ans. Mais si le maire a une compétence liée pour exécuter les délibérations, il dispose d'un pouvoir assez large pour en apprécier les modalités d'exécution<sup>15</sup>.

En l'espèce, le fait pour le maire de s'abstenir d'exécuter la délibération ne relève pas d'une appréciation souveraine des modalités de l'exécution de la délibération mais résulte bien d'une abstention volontaire du maire de ne pas exécuter la délibération. C'est en cela que l'élément intentionnel de la concussion est caractérisé. Si l'abstention avait résulté des modalités de mise en œuvre de la délibération, la concussion n'aurait certainement pas été retenue. Notons à cet égard que le refus du maire d'exécuter une délibération, qui ne serait pas justifié par l'illégalité de la délibération, peut faire l'objet d'un recours administratif ou contentieux<sup>16</sup>. En outre, le domaine privé communal relevant du droit privé, seule la délibération qui autorise l'aliénation doit être transmise pour contrôle de légalité<sup>17</sup>. Les actes afférant au domaine privé comme les contrats de vente, d'achat ou de location de terrains du domaine privé communal n'ont pas à être transmis au préfet, ni même à être publiés<sup>18</sup>.

En toute hypothèse, le fait pour le maire de s'abstenir volontairement d'ordonner le paiement de la vente du domaine privé communal relève du délit de concussion. Délit qui peut également s'appliquer sur le domaine public communal.

## II. La caractérisation du délit de concussion sur le domaine public communal

En l'espèce, le délit de concussion a été caractérisé suite à une vente du domaine privé communal. Mais il est intéressant de savoir si ce délit peut également s'appliquer sur le domaine public, notamment s'agissant des redevances d'occupation du domaine public. À cet égard, l'article L 2125-1 du CGPPP dispose que « *toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance* ». Il résulte de ces dispositions que toute occupation du domaine public doit obligatoirement avoir pour contrepartie le paiement d'une redevance, dont la méconnaissance pourrait entraîner une condamnation pour concussion.

<sup>14</sup> Si le maire n'accomplit pas les formalités prévues par l'article L 2122-21 du CGCT, cette abstention peut faire naître une décision implicite de refus qui peut être contestée par un recours pour excès de pouvoir (CE, 23 mai 1980, Commune d'Evau-les-Bains, n° 175583, Rec. p. 239).

<sup>15</sup> CE, 18 octobre 1968, Barbier, n° 72562, Rec. p. 498.

<sup>16</sup> Rép. min. n° 32333 : JOAN Q 4 mai 2004, p. 3322.

<sup>17</sup> CE, 19 décembre 1994, *Société de chasse en forêt de Seille-et-Moselle*, n° 128666.

<sup>18</sup> CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-lès-Remiremont, n° 160313 ; article L 2131-4 du CGCT ; circulaire du 13 décembre 2010 relative à la simplification de l'exercice du contrôle de légalité : champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le Département.

Il convient de souligner avant toute analyse, que les seules exceptions posées par la loi (article L 2125-1 du CGPPP) au paiement d'une redevance pour l'occupation du domaine public et autorisant une occupation gratuite sont au nombre de quatre :

- l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier ;
- lorsque l'occupation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous<sup>19</sup> ;
- lorsque l'occupation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;
- l'autorisation d'occupation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Donc, si en principe l'occupation du domaine public, qui n'entre pas dans les exceptions prévues, doit être soumise au paiement d'une redevance, son exonération pourrait amener au délit de concussion.

Pour qu'une telle analyse soit avérée, il convient, d'abord, de déterminer si une redevance d'occupation domaniale entre dans le champ de l'article 432-10 du code pénal, c'est-à-dire si une redevance d'occupation du domaine public relève d'un droit, d'une contribution ou d'un impôt ou d'une taxe. Cela ne paraît pas poser de difficulté, notamment en ce que la redevance d'occupation pourrait être assimilée à une imposition de toute nature<sup>20</sup>, étant précisé qu'il s'agit d'une recette communale non fiscale<sup>21</sup>. Ensuite, il convient de caractériser l'élément matériel qui se traduit par le fait de ne pas percevoir la redevance d'occupation et ainsi mettre l'occupant dans une situation plus favorable que celle dans laquelle il devrait être. Enfin, l'élément intentionnel doit se caractériser par une exonération volontaire. Si ces faits sont établis, alors le maire

peut être condamné pour concussion. Telle est l'interprétation qui ressort de la jurisprudence, jugeant coupable de concussion un maire qui a exonéré sciemment son fils garagiste du paiement de la redevance d'occupation du domaine public, afin qu'il puisse exposer des véhicules à la vente sur la place située devant son garage<sup>22</sup> - la concussion serait également établie en cas de minoration des redevances d'occupation<sup>23</sup>.

En toute hypothèse, la collectivité doit subir un manque à gagner et donc un préjudice dû à l'exonération. Tel est le cas lorsqu'un maire octroie gratuitement à l'entraîneur du club de football local la jouissance d'un logement de la commune alors que le conseil municipal avait par délibération fixé un loyer sur ce logement et n'avait pas délibéré de nouveau pour en autoriser l'occupation gratuite<sup>24</sup>.

En conclusion, le délit de concussion lorsqu'il concerne le domaine public ou privé d'une personne publique, doit être rapproché des règles de gestion publique<sup>25</sup>, et en particulier de bonne gestion des deniers publics. En effet, au-delà du fait pour un maire d'exonérer sciemment l'acquéreur, soit de payer le prix de vente d'un terrain, soit de verser les redevances d'occupation, l'importance du délit de concussion provient du fait que les collectivités victimes subissent un manque à gagner dû à l'exonération. On peut d'ailleurs se demander si à cet égard les contribuables communaux pourraient tenter une autorisation de plaider devant le juge administratif<sup>26</sup>. En outre, cela a des conséquences du point de vue de la comptabilité publique, puisque le délit de concussion permet de constater qu'une recette a été créée mais n'a pas été recouvrée. Par conséquent, le délit de concussion vise aussi bien les ordonnateurs que les comptables publics<sup>27</sup> (sous réserve de la preuve des faits constitutifs de ce délit). Il convient donc de bien s'assurer que chacune des recettes domaniales est réellement recouvrées, ou à tout le moins que le défaut de recouvrement ne résulte pas d'une exonération volontaire, car en l'espèce, l'exonération du paiement du prix de vente constitue « une perte d'une ressource potentielle pour la commune ». ■

<sup>19</sup> Voir par exemple un arrêt récent qui ne retient pas l'occupation gratuite du domaine public, CAA Marseille, 4 décembre 2012, *Commune de Montpellier*, n° 10MA03206, JCP A, n° 6, 4 février 2013, act. 98.

<sup>20</sup> X. Badin, « fasc. 59-10 : redevances domaniales », *JCI Propriétés publiques*, 21 novembre 2011 considère en fine que les redevances d'occupation domaniale sont des « prélèvements inclassables ». Voir également V. Dufau, « A propos de la notion de redevance, seconde partie », *Dr. Adm.*, juin 2000, p. 6 qui voit dans la redevance d'occupation domaniale un « produit de la gestion du domaine public » ; Y. Brard, « Redevance pour occupation du domaine public. Certitudes et incertitudes de la jurisprudence », *D.* 1999, II, chron. p. 19 qui voit dans la redevance d'occupation domaniale une « redevance sui generis ».

<sup>21</sup> Article L 2331-2 7° du CGCT.

<sup>22</sup> Cass. crim, 19 mai 1999, n° 98-82607, *Bull. crim.*, 1999, n° 100 ; voir a contrario un non-lieu relatif à la concussion pour utilisation du domaine public sans paiement de redevance : Cass. crim, 7 novembre 2001, n° 00-87686

<sup>23</sup> Cf R. Mésa, « La caractérisation des délits de concussion et de recel consécutivement à l'autorisation donnée par un maire à un particulier d'occuper gratuitement un terrain communal », *JCP A*, n° 50, 17 Décembre 2012, 2394.

<sup>24</sup> Cass. Crim, 31 janvier 2007, n° 06-81273, *Bull. crim.*, n° 24. Il convient de noter qu'il faudrait effectuer une analyse fine de la qualification domaniale de ce logement afin de savoir s'il appartient au domaine public ou au domaine privé.

<sup>25</sup> N. Laval-Mader, « Les évolutions du risque pénal dans la gestion publique locale », *RFDA*, 2012, p. 707.

<sup>26</sup> Article L 2132-5 du CGCT : « tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer » ; cf L. Touzeau, « Contre les plaideurs. Ou comment préserver le caractère exceptionnel de l'autorisation de plaider », *Dr. Adm.*, n° 4, Avril 2012, étude 7 ; R. Leblond-Masson, « l'intérêt financier dans le cadre de l'autorisation de plaider », *Dr. Adm.*, n° 4, avril 2012, chron. 4.

<sup>27</sup> P. Beau, « Concussion », *Rép. Pén. Dalloz*, janvier 2008

Il est clair que ce que l'on a coutume d'appeler ACTE III de la décentralisation, suscite analyses et propositions très variées.

Bien évidemment au-delà de la traditionnelle opposition Jacobins – Girondins, on se trouve obligé de prendre en compte la nécessité d'une gouvernance de l'ensemble des finances publiques ainsi que la technicité de la fiscalité locale : d'où complexité de la thématique et diversité des points de vue.

L'article ci-après peut contribuer au grand débat qui s'ouvre présentement.

La Rédaction.

Olivier WOLF

Administrateur territorial

## Réformer une fiscalité locale à bout de souffle

### Résumé

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

Plutôt qu'une nouvelle rustine tentant de faire survivre quelques années supplémentaires un financement local à bout

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

Il vient d'être fêté les 30 années de cette réforme institutionnelle majeure qu'a été la décentralisation des années 1980-1982, notamment par la consécration d'un réel pouvoir financier concédé aux élus locaux. En comparant la photographie jaunie des textes d'alors au cliché numérique de la fiscalité locale de 2013, on peut se demander si cette période florissante n'aura été qu'une parenthèse dans l'histoire des finances locales. La suppression de la taxe professionnelle, dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées, et ses effets sur le système fiscal local peuvent constituer un point d'appui pour sa modernisation en profondeur (II) à condition de redonner du sens à l'impôt local par le respect de quelques principes directeurs (I).

### I. Une fiscalité directe locale modernisée doit reposer sur des principes clairs et partagés

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

#### A) Autonomie et responsabilité sont consubstantielles à toute décentralisation effective

La décision DC 20 décembre 2009 du Conseil constitutionnel est révélatrice de ce renversement de conception. En précisant qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la constitution, ni

d'aucune disposition de nature constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, cette dernière a été enterrée au profit d'une autonomie financière qui n'est qu'une liberté de dépenser.

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

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

**1) La pertinence de l'assiette :** l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être à la fois citoyen et adossé aux réalités tant économiques que territoriales. Pour cette raison une meilleure économie de l'impôt local doit chercher à réduire la logique indiciaire du système, survivance d'une époque où les poids et mesures étaient plus affaire de vision que d'évaluation, pour intégrer davantage une dimension comptable (valeur ajoutée, valeur vénale ou revenu d'un actif).

**2) L'universalité et l'équité :** personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, mais celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun. Si la pure fonction de redistribution trouve difficilement sa place au niveau local<sup>1</sup>, la contribution locale ne saurait non plus prendre le caractère d'une simple redevance pour services rendus incompatible avec la nature même du service public qu'elle a vocation à financer (et, par suite, avec l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen). Dès lors, l'existence d'une cotisation ménage minimale associée à une meilleure prise en compte du revenu doivent permettre de surmonter les phénomènes de passagers clandestins et de biais dans les choix électoraux.

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

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

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

## **B) Trente années de réformettes sédimentées ont nuit à la justice et l'efficacité de l'impôt local**

La Cour des Comptes, a évalué dans son rapport public 2009<sup>2</sup> que le processus d'établissement des bases cadastrales par les services de la DGFIP était exagérément complexe, fragile et d'un coût mal cerné.

De fait, les collectivités ont développé des observatoires fiscaux jusqu'à, parfois, se substituer aux services d'assiette. Ce début d'implication des élus pourrait constituer un levier pour leur confier une responsabilité dans l'application de la révision des

valeurs locatives d'habitation<sup>3</sup> et ainsi diluer les blocages qui se manifestent dès qu'elle entraîne des transferts entre catégories de contribuables.

La modernisation de l'impôt de proximité est essentielle afin de simplifier la compréhension pour le contribuable tout en allégeant les coûts de gestion pour l'État<sup>4</sup>. Elle ne peut s'entendre sans rénovation de l'assiette foncière.

Faute d'actualisation régulière, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorçées par le jeu d'une accumulation d'allègements financés par l'État<sup>5</sup>. Ces dégrèvements et compensations ont conduit à concentrer sur une minorité l'impact de l'impôt local résiduel, tout en demeurant aveugles au regard de la capacité contributive des ménages concernés au point que la fiscalité directe locale demeure régressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux<sup>6</sup>.

Une révision foncière enfin réussie conserverait, par nature, un support physique des locaux, mais le classement et ses constituants pourraient être simplifiés pour tirer parti de l'homogénéisation des éléments de confort du bâti d'habitation. La collecte des valeurs vénales, lors de chaque mutation enregistrée dans la base nationale des données patrimoniales (BNDP), fournirait l'échantillonnage de valorisation par secteur géographique<sup>7</sup>. La récupération des loyers déclarés lors de la campagne d'impôts sur le revenu<sup>8</sup> permettrait d'en déduire un ratio sectoriel du rendement locatif et par inférence un tarif indiciaire au m<sup>2</sup> au croisement des deux sources.

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

## **II. La reconfiguration du panier fiscal territorial relance opportunément la problématique de la spécialisation**

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

### **A) Une spécialisation qui s'arrête malheureusement au milieu du gué**

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

Ainsi seules la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités.

<sup>1</sup> Du fait de la correction inéquitable des situations individuelles entre citoyens de communes différentes et les effets d'évictions pouvant en découler

<sup>2</sup> L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État.

<sup>3</sup> Au niveau intercommunal par exemple. Si les impôts indiciaires (foncier et habitation) ne sont plus perçus qu'au niveau du bloc communal, il serait habile que la décision d'appliquer (ou de ne pas appliquer) la révision soit confiée à l'assemblée de la communauté.

<sup>4</sup> Par le développement de la logique déclarative et dématérialisée

<sup>5</sup> Cette prise en charge par l'État représentait encore 16.1 % en 2011 après un pic de 26.3 % en 2008 (source jaunes 2013)

<sup>6</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010

<sup>7</sup> Et un indicateur de la variation dans le temps suffisamment représentatif pour légitimer une actualisation annuelle.

<sup>8</sup> Qui pourrait être utilement confortée en rendant ce loyer déclaré opposable au bailleur par son locataire.

Par comparaison, le tableau ci-dessous reprend les différentes impositions dont 2/3 de l'assiette restent partagés entre les différents niveaux.

	Bloc communal	Département	Région	Total
TFPB entreprises	3,6	2,7		6,3
TFPB ménages	11,3	8,2		19,5
TH	18,7			18,7
TFNB	1,0			1,0
CFE	6,3			6,3
CVAE	3,9	7,2	3,7	14,7
IFER	0,4	0,2	0,6	1,2
TLCFE	1,0	0,5		1,5
<b>En milliards d'€</b>	<b>46,2</b>	<b>18,8</b>	<b>4,3</b>	<b>69,3</b>

### B) conserver le modèle original mêlant impôt ménage et fiscalité des entreprises avec un panier de ressources renouvelé

Pour donner du sens à cette première évolution, on pourrait donc articuler une nouvelle étape de spécialisation<sup>9</sup>.

Elle devrait être construite à hypothèse d'iso-recettes pour ne pas interférer avec la problématique de la maîtrise globale des finances publiques ni avec celui de l'équilibre entre ménages et entreprises. Surtout, elle permettrait de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux.

	Bloc communal	Département	Région	Total
TFPB entreprises	6,3			6,3
TFPB ménages	19,5			19,5
TH	12,7			12,7
TFNB		6,0		6,0
CFE	6,3			6,3
CVAE		11,1	3,7	14,7
IFER	0,4		0,8	1,2
TLCFE			1,5	1,5
Ajustement		1,7	-1,7	0,0
<b>En milliards d'€</b>	<b>46,2</b>	<b>18,8</b>	<b>4,3</b>	<b>69,3</b>

**Au bloc communal** reviendraient tous les impôts indiciaires enfin renouvelés grâce à une révision des bases foncières rendue possible, comme exposé plus haut, par son renvoi à l'initiative locale (TH/TF/CFE) (la réforme des valeurs locatives commerciales en est déjà la première étape). La taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages lui serait donc transférée ainsi que celle des entreprises. Si le lien entreprises/collectivité doit être impérieusement maintenu à ce niveau pour des raisons évidentes d'incitation au développement et de compensation

<sup>9</sup> Les chiffres cités sont issus du rapport de l'observatoire des finances locales 2012.

des externalités négatives, il est préférable qu'il le soit ici par le biais des impôts indiciaires (CFE/TFB) plutôt que par la cotisation valeur ajoutée à la localisation de laquelle la maille communale se prête moins bien.

**L'échelon départemental**, par voie de conséquence, récupérerait la CVAE du bloc communal mais également une taxe sur le revenu<sup>10</sup> de type TDR, en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par une baisse de la TH fléchée à due concurrence sur les mêmes communes. Rappelons que la loi de finances pour 1990 instaurait déjà une imposition du même ordre avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 dans des conditions politiques scabreuses... L'ambition réformatrice défendue de longue date en ce sens avait alors sombré, moins du fait de la crainte des transferts entre contribuables<sup>11</sup> à quelques mois d'échéances électorales que par la victoire idéologique des partisans de l'impôt / redevance sur les défenseurs de l'impôt / capacité contributive<sup>12</sup>.

**Aux régions**, des accises territoriales sur les produits énergétiques dans le prolongement de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE<sup>13</sup>) qu'elles votent et perçoivent déjà sur les produits pétroliers, en premier lieu par le transfert de la taxe sur la consommation finale d'électricité, voire une taxation de la consommation de gaz des ménages<sup>14</sup>. Cette fiscalité écologique serait en lien avec les compétences exercées puisque cet échelon a la responsabilité d'établir le schéma régional d'aménagement et de développement durable.

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

### C) Retrouver des capacités de financement par une modulation encadrée

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

<sup>10</sup> Avec une assiette de type CSG ou telle qu'elle résulterait d'un rapprochement entre la CSG et l'impôt sur le revenu ou à tout le moins une base mixte combinant valeur locative et revenus.

<sup>11</sup> Des coefficients de raccordement entre les différentes assiettes permettaient de piloter au plus près ces transferts.

<sup>12</sup> À cet égard, on relira avec intérêt les débats de l'assemblée nationale du 3 juillet 1992 sur l'amendement qui a reporté sine die la réforme pourtant déjà votée et prête à entrer en application.

<sup>13</sup> Nouveau nom de la TIPP suite à la réforme du code des douanes en 2011

<sup>14</sup> Dans cette variante, les régions auraient la possibilité de percevoir, selon un taux qu'elle déterminerait, la TICGN dont les ménages sont actuellement exonérés.

	Avant	Après
<b>Ménages</b>	<b>40,3</b>	<b>40,3</b>
TFPB	19,5	19,5
TFNB	1,0	1,0
TLCFE	1,1	1,1
TDR		6,0
TH	18,7	12,7
<b>Entreprises</b>	<b>28,9</b>	<b>28,9</b>
TFPB	6,3	6,3
CFE	6,3	6,3
CVAE	14,7	14,7
IFER	1,2	1,2
TLCFE	0,4	0,4
<b>Total</b>	<b>69,3</b>	<b>69,3</b>

On peut aisément vérifier que cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à chaque niveau une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse

exprimer l'autonomie des préférences territoriales sans laquelle il n'est pas de décentralisation authentique.

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

\* \* \*

Pour autant, l'autonomie fiscale ainsi retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable à l'inévitable baisse des dotations et concours de l'État, ne saurait s'envisager sans une correction des inégalités spontanées. Une refonte fiscale locale d'ampleur ne peut donc être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation<sup>15</sup>. C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux que l'acte III de la décentralisation trouvera à la fois modernité et prise sur le réel. ■

<sup>15</sup> Voir sur ce point Gestion Et Finances publiques, n° 12 – Décembre 2012.

**Michel VIVIANO**

*Maitre de Conférences*

*Directeur du M2 Droit public de l'entreprise*

*Université de Lille-Nord de France*

*ERDP-CRDP*

## La taxe d'aménagement prend ses quartiers en surface

### Résumé

La taxe d'aménagement a été instituée par la loi du 29 décembre 2010, elle est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2012. Un an après, elle commence à « s'installer » dans le paysage fiscal local. Davantage que la taxe locale

d'équipement qu'elle a remplacée, la taxe d'aménagement constitue un instrument de la fiscalité d'urbanisme certes mais aussi et surtout un instrument de la stratégie d'aménagement des collectivités locales

### Introduction

Le droit de l'urbanisme n'en finit plus d'évoluer sous l'effet des contraintes cumulatives liées aux exigences environnementales et au souci de simplification de ce droit... complexe. En outre, Les changements ne sont pas encore en mesure de s'arrêter puisqu'il est annoncé avant la fin de l'année une réforme du droit de l'urbanisme pour consacrer notamment la passage des responsabilités d'urbanisme de la commune vers l'intercommunalité. Après les réformes des autorisations d'urbanisme décidées par l'ordonnance du 8 décembre 2005, les effets du Grenelle II de l'environnement (loi du 12 juillet 2010), le droit de l'urbanisme a connu récemment une réforme de son régime fiscal avec le remplacement de la taxe locale d'équipement (TLE) par la taxe d'aménagement (TA) et ce, grâce à la loi du 29 décembre 2010. Cette taxe est entrée en vigueur 1<sup>er</sup> mars 2012. L'occasion est trouvée, alors, de dresser un premier bilan de cette taxe qui frappe les projets d'urbanisme des constructeurs ou des particuliers (opérations de construction, de reconstruction ou d'agrandissement) faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme. Relativement à son affectation, la TA, comme la TLE pour la seule partie communale, sert à financer les équipements publics nécessaires à l'urbanisation d'un secteur faisant l'objet d'un projet de construction. Pour

la partie départementale, il s'agit, grâce au produit de la TA, de financer la politique des espaces naturels sensibles, elle remplace à ce propos la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et les conseils architecture, urbanisme et environnement (CAUE) financés jusqu'en mars 2012 par la TCAUE.

La taxe d'aménagement, après un an de mise en œuvre, fait déjà sentir ses premiers effets. Pas tant encore sur le produit reçu par les collectivités locales par rapport à l'ancienne TLE puisque les premiers chiffres ne sont pas encore parus mais ses premiers effets se devinent dans les stratégies mises en place par les collectivités pour financer et préparer l'urbanisation et donc le développement de leur territoire. À ce jeu, ce sont, pour l'heure, les communes et les intercommunalités qui tirent pour l'instant les premières pour élaborer une véritable stratégie d'aménagement. Les départements restent encore dans une approche très « fiscale » par rapport à cette nouvelle taxe.

Aussi, dans un premier temps, il nous faudra rappeler que la TA est d'abord un nouvel instrument de fiscalité à disposition des collectivités locales (I), puis, grâce à celui-ci, elles élaborent leur stratégie d'aménagement avant que la TA n'absorbe encore pour 2015 d'autres participations d'urbanisme (II)

## I. La taxe d'aménagement, instrument de fiscalité

La TA constitue un nouvel outil fiscal qui commence à prendre ses marques dans le système de financement local (A). Elle prend sa source dans une opération d'urbanisme, elle sert à financer d'autres opérations d'équipement, elle se présente alors comme un instrument dans la fiscalité d'urbanisme (B).

### A. La TA, instrument nouveau de la fiscalité

La TA est entrée en vigueur à partir<sup>er</sup> mars 2012. Elle a accompagné les évolutions d'urbanisme de ces cinq dernières années : Réforme des autorisations d'urbanisme, mise en application du Grenelle 2 de l'environnement, passage progressif d'un urbanisme communal maîtrisé par les intercommunalités. La TA symbolise, à elle seule, la réforme des autorisations d'urbanisme et le Grenelle II de l'environnement : à l'instar des autorisations d'urbanisme qui synthétisent plusieurs autorisations anciennes (autorisation de défrichement, golf, parking pour le permis d'aménager), la TA absorbe l'ancienne taxe locale d'équipement (TLE), la taxe conseil d'architecture, urbanisme et environnement (TCAUE) et la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS). Avec un mode de calcul qui privilégie les constructions écologiquement performantes, elle répond aux exigences du Grenelle II.

Du point de vue de ses objectifs généraux affichés, la TA a pour objet d'améliorer la lisibilité fiscale attachée à l'aménagement d'urbanisme, auparavant desservie par son éclatement matériel et organique (TLE pour la commune et le département, TDENS et TCAUE pour le département). Sans être unifié tout à fait, le nombre d'outils de financement fiscal tend vers prenant une base forfaitaire liée directement à la surface de plancher « utile », la TA contribue à la lutte contre l'étalement urbain. Aussi, en s'adaptant directement à la taille, aux caractéristiques et à la politique d'aménagement de la commune, elle incite à la création de logements par celle-ci. C'est même là, l'un des intérêts essentiels de la TA, il s'agit d'accroître le produit de la collectivité locale ; certaines simulations parlent déjà d'un doublement de revenus pour la commune par rapport à l'ancienne TLE, ce qui pourrait inciter les collectivités à construire davantage.

Du point de vue de son schéma d'organisation, la TA, comme la TLE, se trouve séparée en une part (inter)communale et une part départementale. Sur sa construction interne, la TA est constituée par la surface de plancher fiscal. Cette base est élargie à d'autres éléments comme les emplacements de parking, les piscines... La surface de plancher (SP) remplace avantageusement l'ancienne surface hors œuvre nette et brute (SHON et SHOB) qui, du fait de leur système de calcul, désavantageaient les constructions qui étaient écologiquement performantes, ainsi par exemple, une habitation qui comportait des murs épais à des fins d'isolation étaient désavantagés fiscalement. La surface de plancher n'est plus calculée « hors œuvre » depuis l'extérieur des murs, comme pour la TLE mais depuis le « nu intérieur des façades ». La taxe d'aménagement et l'assiette qui l'accompagnent (la surface de plancher) réparent

cette anomalie et peuvent être considérées comme des éléments d'une fiscalité écologique. Comme la TLE, la TA frappe la construction, la reconstruction, l'agrandissement de bâtiments, d'installations ou d'aménagements de toute nature.

Du point de vue de l'application temporelle de la TA, une dérogation aux règles attachées aux certificats d'urbanisme (CU) a été introduite avec la loi de 2010, preuve d'une nouvelle fois de l'intérêt apporté à une entrée en vigueur rapide et réussie de sa part, en effet, que la délivrance d'un certificat d'urbanisme a pour effet qu'un certain nombre de dispositions en vigueur à la date de délivrance de ce certificat ne peuvent être remises en cause pendant un délai de 18 mois : au nombre de ces dispositions figure le régime des taxes d'urbanisme. Toutefois, par exception, le bénéfice de cette « cristallisation » attachée au CU ne s'applique pas à la TA pour les CU délivrés avant<sup>er</sup> mars 2012.

Comme sa devancière, ce n'est pas l'acte de construire des travaux qui motive la TA mais le fait d'être titulaire d'une autorisation d'urbanisme

Pour son calcul, il faut, dans un premier temps, déterminer la surface de plancher (SP) puis la redéfinir par nature (logement libre, logements sociaux...), prendre en compte la nature des aménagements (emplacements, parking, piscine, éolienne...), calculer ensuite cette surface, on applique une valeur forfaitaire au m<sup>2</sup> des constructions assujetties qui est fixée de manière uniforme (748 € en région Ile de France, 660 € ailleurs). Le taux de la part communale peut être modulé par secteur géographique défini sur un document graphique annexé à la délibération instituant le taux. Le taux de la part départementale ne pourra excéder 2.5 % et sera le taux unique sur l'ensemble du territoire départemental. En ce sens, la TA reconduit la répartition organique de la TLE pour concrétiser le principe de libre administration des collectivités locales dans le domaine de l'urbanisme.

La TA existe de plein droit pour les communes dotées d'un plan d'urbanisme sauf renonciation expresse de celle-ci. Pour l'intercommunalité, la TA existe de plein droit pour les communautés urbaines sauf renonciation expresse. La délibération de l'EPCI fixera les conditions de reversement de tout ou partie de la taxe aux communes compétentes compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences, alors que la redistribution était une simple faculté dans le système de la TLE.

Comme la TLE, la TA connaît son système d'exonération. Il existe des exonérations de plein droit portant uniquement sur toutes les parts (communales, intercommunales ou départementales) : aménagements affectés à un service public ou d'utilité publique, ... Il existe des exonérations de plein droit portant sur les seules parts (inter)communales de la TA : constructions réalisées dans les périmètres d'opération d'intérêt national<sup>1</sup>, .... On peut trouver enfin des exonérations

<sup>1</sup> Ce qui n'était pas le cas pour la TLE

facultatives à l'initiative des communes, des EPCI : Il en est ainsi des logements et hébergements à caractère social par exemple.

Enfin, dans le rapport entre fiscalité et collectivités locales, la TA peut paraître aller à l'encontre de l'autonomie des collectivités locales puisque les autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne sont plus en charge depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012 du recouvrement de la TA, ce sont les services de l'État compétents qui doivent obtenir des autorités locales les informations permettant d'obtenir la taxe. Liquidée à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme, la TA sera l'affaire des comptes publics de l'État qui seront chargés du recouvrement. L'autorisation d'urbanisme donnera lieu à l'émission d'un avis d'imposition, en conséquence, le recouvrement de la TA ne sera plus compétence communale.

Instrument original de fiscalité comme l'était déjà la TLE, la TA, plus que sa devancière, constitue un instrument adapté à la fiscalité d'urbanisme.

## B. La TA, instrument dans la fiscalité d'urbanisme

Comme la TLE, la TA reste une taxe affectée pour des opérations d'urbanisme. Même si elle supprime à elle seule 3 anciennes taxes d'urbanisme (TLE, TDENS, TCAUE), la TA doit se concilier avec d'autres en vigueur aujourd'hui. La TA coexiste encore avec les taxes qu'elle est censée remplacer à partir de 2015<sup>2</sup> et pour l'heure, la TA peut avoir, à leur rencontre, des effets neutralisants. C'est le cas pour le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD) sur une zone, la participation de raccordement à l'égout (PRE), la participation pour voies nouvelles et réseaux (PVRN) et la participation pour non réalisation d'aires de stationnement (PNRAS). Le taux communal d'imposition de la TA est en principe de 1 à 5 % sur décision de l'assemblée délibérante, il est par défaut de 1 % si la taxe est instituée de plein droit. Ce taux peut être relevé à 20 % par décision motivée si la réalisation de travaux substantiels de voiries, de réseaux ou la création d'équipements publics rendue nécessaire en raison de l'importance de constructions nouvelles édifiées. Sous cette réserve des 20 % et au-delà de 5 %, la TA rendra inapplicable les taxes énoncées plus haut (versement PLD, PRE, PVRN, PNRAS). On en déduit qu'en deçà du seuil des 5 %, fixé par la commune, la TA sera, comme l'ancienne TLE, cumulable avec ces taxes et même avec la participation pour équipement public exceptionnel (PEPE).

Malgré tout, la synthèse opérée par la TA n'a pas encore annihilé la stratégie fiscale de la commune dans la mesure où elle remplace pour cette dernière la seule TLE. Les autres taxes qui ont été absorbées par elle étaient des taxes départementales (TDENS, TCAUE). La TA, au moins pour la commune, participe encore du financement pluriel des opérations d'urbanisme.

La TA, qui par certains biais, pouvait être neutralisante, peut se trouver neutralisée. Ainsi, l'exonération de TA sur le périmètre

d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) ou d'une opération d'intérêt national ne peut constituer une perte pour la commune par rapport à l'ancien système de la TLE. En conséquence, la disposition qui existait pour l'ancienne TLE pour les constructeurs en ZAC a été reconduite lorsque l'aménageur avait déjà financé un minimum d'équipements publics.

En outre, la TA est neutralisée si « l'objet taxé » obéit à un autre régime fiscal. Ainsi, les lotisseurs pourraient être amenés à payer une TA s'ils réalisent des constructions et des emplacements de stationnement identifiés hors voirie, mais s'ils sont créés sur la voirie, ils ne sont pas taxables au titre de la TA. À partir de 2015, la TA deviendra l'instrument unique de la fiscalité de l'urbanisme sans pour autant faire disparaître les financements propres aux ZAC et autres PAE (plan d'aménagement d'ensemble) pour lesquels les financements connaissent déjà une large part contractuelle.

Pour autant, dans ses velléités d'absorption, la TA devrait épargner la PRE du fait de ses spécificités. En effet, son reversement à un service public industriel et commercial (SPIC) distinct de la collectivité locale, sa perception au moment du raccordement effectif, le fait qu'elle alimente aussi bien du fonctionnement que de l'investissement plaident pour l'autonomie de cette participation et donc sa non intégration dans la future TA 2015.

Aussi, même si la TA est « grosse » de toutes les autres, elle ne pourra pas tout et le législateur a prévu en 2012 de lui adjoindre le versement pour sous-densité (VSD)<sup>3</sup> pour répondre à une logique de densification, que ne pouvait avoir la seule TA. Parce que cette nouvelle taxe ne pouvait synthétiser toutes les logiques fiscales d'urbanisme, elle doit cohabiter avec une nouvelle taxe destinée spécifiquement à lutter contre l'étalement urbain : le VSD. La commune peut instituer en zone urbaine (ZU) ou zone à urbaniser (ZAU) un seuil minimal de densité de constructions. Si ces dernières ne respectent pas ce seuil, le constructeur sera redevable d'une imposition au titre du VSD. Il s'agit, avec ce versement, d'un nouveau régime d'imposition destiné à inciter à un usage maximal des possibilités de construire dans les POS et les PLU. Les communes dotées d'un PLU ou les EPCI compétents peuvent instaurer, en ZU ou ZAU, un seuil minimal de densité de constructions (rapport entre la surface de plancher et la surface de terrain). Le montant du VSD ne pourra excéder 25 % de la valeur vénale du terrain au moment du dépôt de la demande d'autorisation. Le VSD modernise ainsi le dispositif du dépassement du plafond légal de densité qui était à bout de souffle.

La TA constitue donc un nouvel outil fiscal même s'il reprend les grands traits de l'ancienne TLE, elle devra trouver sa place parmi les autres taxes qu'elle remplace ou qu'elle remplacera. Reste à savoir maintenant comment les collectivités locales

<sup>2</sup> Sauf sans doute pour la PRE en raison de ses spécificités (Cf infra).

<sup>3</sup> L. du 29 décembre 2010

(communes, intercommunalités et départements) l'utiliseront comme élément de stratégie au service de projet d'aménagement.

## II. La taxe d'aménagement, instrument... d'aménagement

La TA profite aux deux collectivités que sont la commune (A) et le département (B). Pour ces deux collectivités, la TA constitue un outil de financement associé à une stratégie d'urbanisme même s'il faut reconnaître la primauté des communes sur ce terrain.

### A. La TA, instrument d'aménagement des communes

La commune élabore sa stratégie de développement en fonction d'un projet de territoire. Elle peut combiner, ainsi, les instruments de planification et les outils de maîtrise foncière. Des combinaisons sont dès lors possibles autour de la TA et entre la TA et les autres modes de financement pour la mise en œuvre du projet communal ou intercommunal.

La TA offre aux communes la capacité d'adapter une contribution imposée aux maîtres d'œuvre en fonction du projet de territoire. La commune peut décider d'un taux uniforme, soit de taux différenciés par secteur de leur territoire. Ce taux est déterminé selon les aménagements entre 1 et 5 %. Il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs. En outre, chaque commune peut, au-delà des exonérations de plein droit, exempter en totalité ou en partie, certaines constructions ou certains aménagements. Ces possibilités de modulation de taux d'imposition de la TA dans l'espace et dans le temps dessinent pour la commune une véritable stratégie de développement de son territoire.

Une décision de détermination d'un taux de TA supérieur à 5 % participe pour les communes d'une logique de financement d'équipements publics. Le taux de TA décidé par la commune se doit d'être direct et proportionnel. La commune peut voter un taux de TA supérieur à 5 % dans certains secteurs mais dans ce cas, la commune détermine la valeur la mieux adaptée en respectant les principes de lien direct et de proportionnalité entre les travaux réalisés et les opérations mises à contribution. Avant l'établissement du principe de la TA et de son taux, il doit y avoir pour la commune une forme d'estimation croisée du potentiel d'urbanisation et de bases d'imposition correspondantes et d'autre part, une estimation des dépenses d'équipements publics générés par l'urbanisation, par exemple pour un lotissement. La commune doit estimer le coût des opérations de construction et d'aménagement finançables par la TA. Pour ce faire, la commune détermine le potentiel d'urbanisation en identifiant les possibilités de construction admises par le règlement de son document d'urbanisme. L'art. L. 331-15 du CU précise que la majoration du taux de la part communale pour le financement de travaux substantiels de voirie, de réseaux ou d'équipements publics doit respecter un lien de proportionnalité avec les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs. Cette disposition induit qu'à l'occasion du vote du taux majoré, la commune, sans être trop exhaustive, démontre que son budget

ne pourra supporter à lui seul le financement du projet. Dans l'estimation financière faite par la commune, celle-ci n'aura pas à déterminer dans le détail ce qu'elle entend faire supporter aux aménageurs et constructeurs. Ce dispositif d'estimation financière sera aussi applicable dans les zones urbaines peu équipées. Cette TA majorée ne se justifiera plus lorsque les équipements publics ayant nécessité le taux majoré seront réalisés et totalement financés.

On relie donc fiscalité du territoire avec le document d'urbanisme. Le potentiel d'urbanisation relève de la prévision avec pour paramètres à prendre en compte la dynamique du développement de la commune, ses contraintes géographiques, environnementales et techniques. En conséquence, la commune devra prévoir une assiette de TA qui correspond aux constructions et aménagements susceptibles d'être réalisés. La politique de construction de la commune et la réglementation qui définit les droits à construction constituent les critères à prendre en compte pour le principe et le taux de la TA. Le calcul théorique du taux de TA se situera entre le montant total des investissements pris en charge par les bénéficiaires de l'opération d'aménagement et l'assiette de TA.

Si la commune choisit le taux exceptionnel au delà de 20 %, elle pourra compléter son financement soit par de la fiscalité générale, soit elle préférera à la TA l'établissement d'une convention de projet urbain partenarial (PUP) ou la création d'une zone d'aménagement concerté, pour laquelle le financement est contractualisé.

Quant à la détermination du taux applicable, si la commune estime le secteur suffisamment équipé pour une urbanisation, elle pourra fixer un taux entre 1 et 5 %. Si le secteur est moyennement équipé, on aura plutôt un taux au-delà de 5 %. Le taux au-delà de 20 % sera plutôt celui pour les secteurs insuffisamment ou non équipés. Ainsi, une commune sous règlement national d'urbanisme (donc sans document d'urbanisme propre) peut instituer un taux de 20 % de TA sur une partie non urbanisée et donc dénuée de réseaux. Cela dit, l'instauration d'une TA par une commune sans document d'urbanisme, mais avec un taux différencié peut poser question en terme de lisibilité sur des terrains a priori non constructibles. Néanmoins, ce n'est pas parce que la commune institue la TA que tout le territoire de celle-ci est constructible. Logiquement donc, l'instauration de la TA et la sectorisation des taux ne rendent pas constructibles les terrains. À titre d'information, les différents taux figureront dans les documents d'urbanisme ou bien seront affichés en mairie.

Dans sa stratégie d'urbanisation, la commune peut fixer un taux de TA adapté à un règlement incitant à la densification du tissu existant ; de la sorte elle peut opérer une adéquation entre la taille de la zone à aménager avec la capacité des réseaux existants.

### B. La TA, instrument d'aménagement du département

Pour le département, la TA se réduit à une politique de répartition entre deux compétences qui étaient financées l'une par

la taxe « conseil architecture urbanisme et environnement » (TCAUE) au profit de ce conseil donc et l'autre par la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) au profit de ces territoires à protéger et à valoriser par le conseil général.

Comme pour le dispositif TLE, le département vote son propre taux et ses exonérations facultatives. Néanmoins, la stratégie du département paraît moins large que celle de la commune dans la mesure où existe un principe d'affectation grevant la TA. Aussi, de par les domaines respectifs de chaque collectivité locale, le département dispose d'un champ de compétences moins large que la commune en matière d'urbanisme dans la mesure où cette dernière bénéficie de l'avantage de la proximité territoriale avec les habitants, critère premier de la compétence d'urbanisme. Le département se voit offrir en cette matière des compétences plus ouvertes au titre de l'aménagement du territoire (grands équipements ruraux) ou des compétences plus techniques au titre de politique environnementale et/paysagère. Les deux compétences financées par la TA et autrefois par la TCAUE et TDENS rentrent dans cette dernière catégorie.

Pour la part départementale, le Conseil Général peut affecter des pourcentages aux parts respectives des ENS et du CAUE. Aussi, à partir du moment où les parts relatives à ces deux domaines sont identifiées, elles ne doivent servir que pour l'objet auquel elles ont été affectées. Au-delà de la TA, le département pourra toujours réserver des fonds supplémentaires au CAUE et aux ENS. LA réponse quant à cette répartition était déjà donnée par la loi de finances pour 1981 qui avait fixé les modalités de financement des CAUE à l'aide d'une taxe spécifique (TDCAUE), une loi de 1977 avait organisé le principe des CAUE. Les départements pouvaient déjà, outre le produit de la taxe, leur verser des subventions mais les CAUE, lorsque le département a prévu la taxe, perçoivent celle-ci qui leur est directement affectée par la loi. Dans cette dernière hypothèse de double financement, les CAUE ne pourraient fonctionner que sur les simples subventions. Avec la loi de finances pour 2010, le principe du financement des CAUE par les lois de 1977 et 1981 n'est pas remis en cause ; la TA reprend la même logique. La TA comprend une part départementale qui doit être ventilée entre les ENS et le CAUE lorsque celui-ci existe, cela correspond alors aux frais de fonctionnement de cette structure. Le département reste, cependant, libre de déterminer

la part relative à chaque emploi de la taxe. L'art. L. 331-17 du CU prévoit un taux maximal de 2.5 % pour la part départementale de la TA, mais ne définit pas de taux maximum par répartition. Donc, Pour la personne assujettie, bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme et les services chargés du recouvrement, l'avis d'imposition ne comporte qu'un seul taux (dans la limite de 2.5 %) et le Conseil Général est libre de la répartition entre ENS et CAUE. Le taux pour les ENS pourra être de 2 % et celui pour le CAUE de 0.5 % par exemple. Pour le Conseil Général, la délibération fixant son principe peut déterminer un taux de répartition entre ces deux politiques mais il ne s'agit que d'une simple possibilité. Toutefois, les emplois se doivent d'être conformes à l'art. L. 142-2 du CU pour les ENS et à l'art. 14 de la loi de finances rectificative pour 1981 en ce qui concerne les CAUE. Le département peut déterminer, lors de la délibération instaurant la TA ou dans une délibération ultérieure ou dans tout autre document, la part en pourcentage affectée aux ENS et au CAUE (il s'agit d'un pourcentage et non d'une valeur absolue en €). Si l'assemblée délibérante a fixé un taux donné, par exemple 1.5 %, elle répartira ensuite en pourcentage ce qui revient aux ENS et au CAUE. Si l'assemblée n'a pas fixé de répartition dans sa délibération, l'art. L. 331-3 du CU mentionne que le produit de la part départementale revêt le caractère d'une recette de fonctionnement, aussi le département pourrait donc choisir de ne pas pré-flécher la destination de la recette.

Enfin, il faut préciser que la part versée à la région Ile-de-France (taux de 1 %) servira à financer les équipements collectifs, principalement les infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation. La TA vient en remplacement du 1 % additionnel à la TLE qui était perçu dans les communes figurant sur une liste établie par décret. La nouvelle TA est, en revanche, perçue dans toutes les communes de la région Ile-de-France.

En conclusion, les collectivités attendent fébrilement le résultat de leurs stratégies mises en place pour financer leur projet d'urbanisme : Auront-elles eu la bonne attitude pour attirer constructeurs et investisseurs ? Pour autant, quoiqu'il arrive pour cette première année d'application, il leur restera à ajuster un instrument de fiscalité d'urbanisme concrétisant une certaine conception de la libre administration des collectivités locales. ■

## Entretien avec M. André Ducarne,

*Maire De Bousies (59), 1800 habitants,*

*Président de la communauté de communes de Maroilles, pays de Mormal*

## à propos de l'application de la taxe d'aménagement

### Depuis quand la commune a-t-elle institué la taxe d'aménagement ? quel a été le taux retenu ?

**Monsieur le Maire :** Le conseil municipal a voté la taxe en novembre 2011 pour une application au 1<sup>er</sup> mars 2012. Il s'agit d'un taux unique à 3 % sur tout le territoire communal. Elle est entrée en application sans la moindre difficulté sur notre territoire.

### Quel était l'objectif recherché avec ce taux à 3 % ?

**Monsieur le Maire :** Le taux de la taxe locale d'équipement était à 1,8 % ; le taux de la TA étant de 1 à 5 %, nous avons choisi un taux intermédiaire pour ne pas pénaliser les investisseurs potentiels, nous ne pouvions descendre plus bas puisque les aménagements liés à une nouvelle construction sont de plus en plus coûteux, il en est ainsi par exemple des réseaux d'eau à renforcer, des travaux d'assainissement à mettre aux normes en vigueur.

### Qu'attendez de vous de cette taxe par rapport à l'ancienne TLE ?

**Monsieur le Maire :** La TA permettra, bien plus que l'ancienne taxe de réaliser davantage d'équipements pouvant profiter à notre commune. Elle permettra de financer en partie les investissements d'embellissement de la commune, de doter la commune de nouveaux équipements, ainsi notre commune vient d'obtenir cette année un prix (village fleuri) grâce aux travaux d'esthétique réalisés.

### La TA synthétise actuellement la TLE, la TDENS, la TCAUE et bientôt en principe (à partir de 2015) les participations d'urbanisme, est-ce positif, à votre avis, d'avoir un instrument de taxation unique en matière d'urbanisme ?

**Monsieur le Maire :** Je doute que la TA puisse tout synthétiser ne serait-ce par exemple la participation au raccordement à l'égout (PRE) qui connaît de vraies spécificités (elle est fixée par un concessionnaire) ; il y a aussi peut-être un risque de perte d'autonomie et paradoxalement de lisibilité des communes quant à leur stratégie fiscale en matière d'urbanisme. Attendons donc de voir l'application actuelle de la TA avant de nous préparer à 2015.

### Va-t-on vers un transfert de compétence d'urbanisme et donc de fiscalité d'urbanisme vers l'intercommunalité ?

**Monsieur le Maire :** Des groupes de travail se constituent actuellement pour décider des blocs de compétence qui iront vers les nouvelles intercommunalités, beaucoup plus larges qu'aujourd'hui. Néanmoins, il sera difficile de trouver une clé de répartition commune entre communes rurales, communes urbaines ; secteurs en développement et secteurs en difficulté... Les communes ont des plans locaux d'urbanisme totalement différents, certaines communes appliquent les cartes communales d'urbanisme, d'autres enfin n'ont pas du tout de documents d'urbanisme. Des harmonisations devront être trouvées pour ces échelles plus larges. En outre, il faut espérer que le passage de l'urbanisme à l'intercommunalité ne soit pas finalement un frein à la construction de logements.

# Bibliographie

## Vocabulaire de l'économie et des finances

Enrichissement de la langue française

### Vocabulaire de l'économie et des finances

Enrichissement de la langue française

La dernière édition du vocabulaire de l'économie et des finances issue des travaux de la commission spécialisée de terminologie et de néologie du pôle ministériel de Bercy vient de paraître.

Ce recueil regroupe un ensemble limité de termes, d'expressions et de définitions qui ne se trouvent pas généralement dans les dictionnaires généraux ou qui s'y trouvent avec un sens différent.

Comme vous le savez, certainement, la publication de ces termes au Journal Officiel rend obligatoire leur usage à la place des équivalents étrangers pour les services de l'Etat et ses établissements publics.

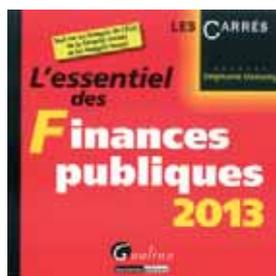
Cette brochure est accessible en ligne :

[https://mioga.minefi.gouv.fr/RSP/public/TERMINOLOGIE/Vocabulaire\\_de\\_l\\_economie\\_et\\_des\\_finances2012.pdf](https://mioga.minefi.gouv.fr/RSP/public/TERMINOLOGIE/Vocabulaire_de_l_economie_et_des_finances2012.pdf)

## L'essentiel des Finances publiques 2013

Stéphanie Damarey

En 15 chapitres, ce livre présente l'ensemble des connaissances qu'il faut avoir sur les finances de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Il donne les clés d'entrée pour comprendre les difficultés récurrentes de la France en termes de déficit et d'endettement publics.



Les contraintes qui endécoutent suscitent une volonté de maîtrise de la dépense publique et de modernisation du fonctionnement de l'administration désormais tenue de s'engager en termes d'objectifs et de résultats. Au total, une présentation synthétique, rigoureuse et pratique des Finances publiques en 2013.

Cet ouvrage est à destination

- des étudiants en Licence de droit,
- des étudiants des autres cursus : sciences économiques, EES,
- des étudiants des instituts politiques,
- des candidats aux concours de la Fonction publique.

Stéphanie Damarey est Maître de conférences de Droit public à l'Université Lille Nord de France (Lille 2). Vice-présidente de l'Université Lille 2, elle est également directeur honoraire de l'IPAG de Lille.

Lextenso éditions

## Institutions financières publiques

Jean-François Boudet

Préface de Raymond Muzellec

Les institutions financières publiques sont très souvent associées aux finances publiques et au droit de l'économie. Il n'en demeure pas moins que la nature et le régime juridique de ces institutions sont continuellement discutés.

Cet ouvrage se propose, au-delà de la détermination du droit qui leur est applicable, de dresser un typologie des institutions financières publiques (1<sup>re</sup> partie). Il entend également montrer que les institutions financières publiques doivent continuellement s'adapter à la conjoncture économique et financière tant nationale qu'euro-péenne ou internationale. D'un recul apparent comme outils de l'interventionnisme public, les institutions financières publiques sont aujourd'hui valorisées par une démarche partenariale entre acteurs privés et publics (2<sup>e</sup> partie).

S'appuyant fondamentalement sur les expériences françaises et européennes des institutions financières publiques et scientifiquement sur les droits publics internes et comparés occidentaux, cet ouvrage s'adresse aussi aux étudiants des Facultés des sciences juridiques, politiques, économiques et sociales et ceux professionnels de la matière.

Jean-François Boudet, collaborateur scientifique au Centre Montesquieu de l'Université catholique de Louvain (UCL), est membre du Centre Maurice Hauriou pour les recherches en droit public de l'Université Paris Descartes (E.A. 1515) et maître de conférences (HDR) en droit public à la Faculté de Droit de l'Université Paris Descartes (PRES Paris Sorbonne Cité).

Éditions Larcier

## Guide de l'imputation des dépenses et des recettes communales

Nicolas Boudot - Daniel Fichot



Les services municipaux se heurtent, dans le cadre de la nomenclature M14, à une difficulté pratique : l'imputation correcte des dépenses et des recettes et les nombreuses divergences d'interprétation de la nomenclature apparaissant fréquemment entre les services communaux et le receveur municipal. Destiné aux communes, aux EPCI et aux trésoreries municipales, ce guide apporte la solution à ce problème de pratique comptable.

Il reprend en annexe la nomenclature M14 et prend en compte ses modifications applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Éditions Pédagogies



## AU PROCHAIN NUMÉRO

Rappels sur la CADES

10 ans de pédagogie du CHEDE