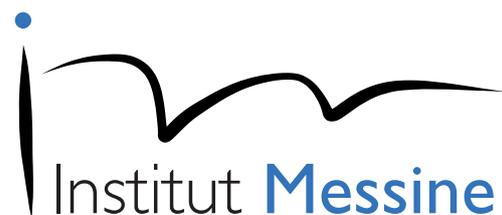


RECUEIL

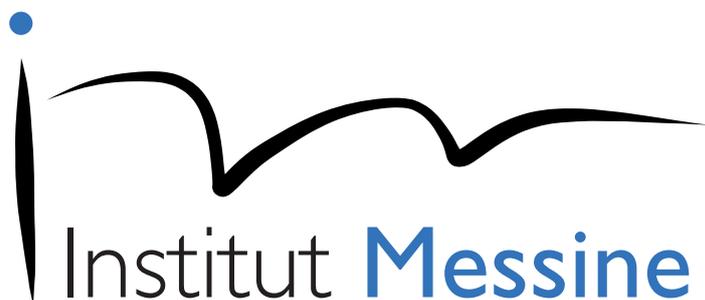


COMMENT L'ÉTAT SE DÉFAUSSE
SUR LES ENTREPRISES :
NEUF REGARDS

juin 2020



www.institutmessine.fr



Présentation

Créé au cours de l'année 2014 avec le soutien de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC), l'Institut Messine est un *think tank* qui rassemble en son sein des représentants de la société civile et de la profession des commissaires aux comptes qui se sont donné pour mission de réfléchir aux grands enjeux économiques auxquels sont confrontés le pays et ses entreprises. Il ambitionne de formuler puis de soumettre au débat, sous la forme de Rapports et de Notes, des idées et des solutions originales et concrètes susceptibles de nourrir la réflexion et l'action du décideur public.

L'Institut Messine s'efforce de créer les conditions de travail les plus propices au traitement d'un sujet, notamment par la composition de groupes de travail qui réunissent les meilleures compétences pour chacun des thèmes abordés, la diversité du recrutement garantissant une réelle diversité d'analyses. Dès lors, les opinions exprimées dans les Rapports sont celles de la collectivité du groupe, mais elles ne sauraient engager chacun de ses membres en particulier. *A fortiori*, les Notes, Recueils et Rapports publiés sous l'égide de l'Institut ne l'engagent ni lui-même, ni ses organes de gouvernance, ni la CNCC.

Institut Messine
De l'audit à la société

www.institutmessine.fr

Remerciements

L'Institut Messine remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution¹.

L'Auteur-coordonateur

- **Anne de GUIGNÉ** - Journaliste au *Figaro* depuis 2008, elle a d'abord suivi le secteur financier puis les problématiques liées au travail et à l'emploi avant de couvrir, à partir de 2017, la conjoncture économique, les finances publiques et les actualités liées au ministère de l'Économie.

Diplômée de Sciences Po Paris et d'HEC, Anne de Guigné a commencé sa carrière en tant qu'analyste action à New York avant de rejoindre *Le Journal des Finances* en 2007.

Les contributeurs

- **François ASSELIN** - Président de la Confédération des petites et moyennes entreprises ; Président d'Asselin SAS ; Membre du Conseil Economique, Social et Environnemental ; Administrateur de Bpifrance Financement et membre du Comité Financement-Garantie ; Administrateur de Business France.
- **Monique CANTO-SPERBER** - Philosophe ; Directrice de recherche au CNRS ; ancienne Directrice de l'École normale supérieure et Présidente de PSL.
- **Nicolas DUHAMEL** - Conseiller du Président du Directoire du Groupe BPCE, en charge des Affaires Publiques.
- **Rolland NINO** - Directeur Général Exécutif et membre du Directoire de BDO France ; Commissaire aux comptes et Expert-comptable ; Membre du bureau de l'Institut de la Protection Sociale.
- **Nicole NOTAT** - Présidente du Conseil d'Administration de Vigeo Eiris ; Présidente du Comité du Label Investissement socialement responsable ; ancienne Secrétaire Générale de la CFDT.
- **Pascale PARQUET** - Directeur au sein du Secrétariat Général du Groupe BPCE ; Membre de la Commission nationale des sanctions.
- **Helman LE PAS DE SÉCHEVAL** - Secrétaire général de Veolia ; Membre du Collège de l'Autorité des Marchés Financiers ; Administrateur indépendant, Président du comité d'audit et membre du comité de sélection et des rémunérations de Bouygues SA ; Administrateur de l'Institut français des administrateurs.
- **Jean-Marc SAUVÉ** - Vice-président honoraire du Conseil d'État ; Président de la Fondation Apprentis d'Auteuil ; Président de la Cité internationale universitaire de Paris ; Président de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église catholique.
- **Michel TALY** - Avocat fiscaliste ; ancien Directeur de la législation fiscale au ministère chargé du Budget.

L'Institut Messine tient également à remercier Vae Solis Communications pour sa participation à l'élaboration de ce Recueil.

1. Les entretiens ont été réalisés durant l'automne 2019. Les fonctions des personnes sont celles au moment des entretiens.

Sommaire

Remerciements	1
L'Auteur-coordonateur	1
Les contributeurs	1
Sommaire	3
Introduction	
par Anne de Guigné, Défausse de l'État sur les entreprises :	
Des objectifs légitimes, des modalités contestables.....	5
Jean-Marc Sauvé, Vice-président honoraire du Conseil d'état, ancien Secrétaire Général du Gouvernement	11
François Asselin, Président de la Confédération des petites et moyennes entreprises, Président d'Asselin SAS	19
Monique Canto-Sperber, Philosophe, Directrice de recherche au CNRS, ancienne Directrice de l'�cole normale supérieure	25
Nicolas Duhamel, Conseiller du Président du Directoire du Groupe BPCE, en charge des Affaires Publiques et Pascale Parquet, Directeur au sein du Secrétariat Général du Groupe BPCE	31
Rolland Nino, Directeur Général Exécutif et membre du Directoire de BDO France, Commissaire aux comptes et Expert-comptable	37
Nicole Notat, Présidente du Conseil d'Administration de Vigeo Eiris, ancienne Secrétaire Générale de la CFDT	43
Helman le Pas de Sécheval, Secrétaire général de Veolia	51
Michel Taly, Avocat fiscaliste, ancien Directeur de la législation fiscale	59
Les autres publications de l'Institut Messine	65
Gouvernance de l'Institut Messine (3^e de couverture)	

Défausse de l'État sur les entreprises : des objectifs légitimes, des modalités contestables

Endiguer le terrorisme, lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent ou la fraude fiscale, protéger l'environnement... Autant de missions incombant aux États, mais que ces derniers ont peu à peu transférées vers les entreprises. Pris en tenailles entre des réglementations de plus en plus précises et les attentes de moralisation de la société civile, les acteurs privés n'ont pas d'autre choix que d'assumer, avec plus ou moins d'enthousiasme, ce nouveau rôle. À les entendre, la recherche de profit et de performance boursière ne représente d'ailleurs plus qu'un objectif parmi d'autres pour les conseils d'administration, comme le très orthodoxe *Business Roundtable*² américain l'a lui-même écrit noir sur blanc en août 2019. Cette dilution de la responsabilité des acteurs privés a profondément remis en cause la doctrine de Milton Friedman, qui plaçait l'intérêt des actionnaires au sommet des préoccupations de l'entreprise.

Tous les observateurs constatent la rapidité de ce mouvement. Mais peu questionnent ses fondements ou s'interrogent sur ses répercussions, tant pratiques que philosophiques, sur le long terme. Pour tenter de répondre à ces interrogations, **l'Institut Messine a réuni neuf praticiens ou témoins aux points de vue complémentaires : intellectuels, chefs d'entreprise, fiscaliste, commissaire aux comptes, haut fonctionnaire...** Chacun a pu retracer depuis son poste d'observation particulier les évolutions perçues dans la relation État-entreprises et a tenté d'en déduire les évolutions à venir.

Les entretiens ont été réalisés entre l'automne et l'hiver 2019, c'est-à-dire avant que la pandémie de Covid-19 ne paralyse l'activité mondiale. Cette crise inédite a replacé l'action publique au cœur de l'économie. Après avoir décidé des mesures sanitaires à suivre, les États sont intervenus massivement dans la tourmente pour soutenir les entreprises, via le chômage partiel, des suppressions de charges, des prêts garantis et des aides multiples... Cet épisode dramatique rappelle le rôle critique de l'État dans la gestion des grandes catastrophes. Il ne remet en revanche pas en cause le mouvement structurel et de plus longue date de défausse du public vers le privé, analysé ici, dans les champs de la justice économique ou sociale, ou de l'environnement.

Les contributeurs ont plus particulièrement évoqué le cas de la France mais en apportant une analyse plus générale sur la pertinence de cette réflexion au-delà des frontières hexagonales. Une convergence de fond s'est imposée : **aucune des personnalités interrogées n'a remis en cause le bienfondé d'un appel plus large aux acteurs privés.** Urgence écologique, faiblesse des moyens étatiques, gigantisme des groupes internationaux : autant de raisons qui peuvent être citées pour invoquer une transformation du partage des tâches. **La manière dont l'État organise ces coopérations est, elle, en revanche vivement discutée.**

En France, cette mutation a en effet pris une saveur particulière en raison du fond de culture jacobin de la puissance publique. **Au lieu de laisser les acteurs privés s'organiser eux-mêmes pour prendre en charge ces nouvelles missions - qu'ils approuvent d'ailleurs très majoritairement - le législateur a souhaité les encadrer**

2. « Nous nous engageons à : apporter de la valeur à nos clients (...); investir dans nos salariés ; traiter de manière équitable et éthique nos fournisseurs (...); soutenir les communautés dans lesquelles nous travaillons [en] protégeant l'environnement en adoptant des pratiques durables ; générer de la valeur à long terme pour nos actionnaires, qui fournissent le capital qui permet aux entreprises d'investir, de croître et d'innover », écrivent notamment les 188 membres de l'association dans leur manifeste du 19 août 2019.

au plus près *via* des cadres réglementaires précis. Les nouveaux objectifs fixés par l'État – élaboration de plan de vigilance, embarquant des milliers de salariés (cf. la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre de 2017³), de cartographie des risques de corruption et de trafic d'influence englobant tous les processus de l'entreprise en France comme à l'étranger (cf. la loi Sapin II sur la lutte contre la corruption de 2016), etc. – se traduisent souvent par la mise en place dans des délais compressés de procédures extrêmement coûteuses. **L'entrepreneur peut alors assimiler ces nouvelles responsabilités à une véritable défausse de l'État d'autant qu'elles ne donnent classiquement lieu à aucun transfert de moyens.**

Il n'a toutefois pas le choix. Il doit suivre ces nouvelles règles, pour respecter la loi bien sûr mais aussi pour garder ses clients. **Mieux informés et organisés, les citoyens – et consommateurs – attendent en effet des entreprises des comportements toujours plus exemplaires. En France, spontanément, ils se tournent vers l'État pour apporter les gages de cette conduite vertueuse.** Ces dernières années, le législateur et l'administration ont répondu avec empressement à cette demande. **Une avalanche de textes législatifs depuis le quinquennat de François Hollande a durci les contraintes imposées aux acteurs privés.** Trois textes sont particulièrement révélateurs de ce nouvel état d'esprit. **La loi Sapin II**⁴, qui traite de la transparence et de la lutte contre la corruption, a notamment créé une Agence française anticorruption et introduit une disposition extraterritoriale qui élargit les poursuites en matière de corruption et de trafic d'influence à l'étranger. **La loi française relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre**⁵ s'adresse de son côté aux entreprises françaises qui emploient plus de 5 000 salariés en France mais aussi aux acteurs internationaux ayant plus de 10 000 salariés dans l'Hexagone. Ces entreprises doivent dorénavant établir et publier un plan de vigilance pour prévenir les risques en matière d'environnement, de « droits humains » – concept large s'il en est –, mais aussi de corruption sur leurs propres activités et celles de leurs filiales, de leurs sous-traitants et fournisseurs, en France mais également à l'étranger. En mai 2019, **la loi PACTE**⁶ acte a enfin consacré dans le Code civil les notions « d'intérêt social » et « d'enjeux sociaux et environnementaux », en disposant que l'activité des entreprises doit tenir compte de ces enjeux.

En parallèle, l'administration exige de manière de plus en plus pressante que les acteurs privés lui fournissent des données à la fois sur leurs propres entités mais aussi sur leurs employés et clients. Il s'agit d'une forme de défausse moins coûteuse, techniquement bien ficelée, et donc relativement bien acceptée par les entreprises. Cette évolution douce cache toutefois une inflexion stratégique : **en accédant aux informations des ménages comme des entreprises, l'administration fiscale se donne les moyens, à moyen terme, de suivre en temps réel leurs flux financiers, grâce notamment aux nouveaux moyens technologiques offerts par les logiciels et outils d'intelligence artificielle.**

Le prélèvement à la source, inauguré début 2019 afin que l'impôt sur le revenu soit directement prélevé sur les salaires en fonction des revenus réels en étant collecté par l'employeur, illustre cette nouvelle tendance. Avec cette réforme, **le fisc s'est symboliquement déchargé sur les entreprises de sa mission pourtant régalienne de lever l'impôt.** Une nouvelle étape a été franchie en janvier 2020 avec l'extension du prélèvement à la source aux employés à domicile. Les particuliers employeurs sont invités à laisser l'État leur prélever directement chaque mois salaires et charges sur leurs comptes bancaires. Dans un même registre, l'État a exigé

3. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

4. LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

5. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

6. « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises », LOI n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

que toutes les entreprises se dotent d'un logiciel de caisse informatisé, un excellent outil pour suivre en instantanée leurs opérations financières. **Les relations États/entreprises évoluent ainsi suivant un double phénomène : l'État transfère vers les entreprises la réalisation de missions d'intérêt général, tout en systématisant, grâce notamment à l'informatique, les contrôles.**

Les entreprises ont peu de leviers pour contester cette évolution. Si le prélèvement à la source a suscité beaucoup de débats avant sa mise en œuvre, il n'est cependant plus un sujet de controverse en France. **Les nouvelles missions sociétales suscitent de leur côté sur le principe un assez large consensus.** Beaucoup de dirigeants adhèrent d'ailleurs spontanément aux valeurs inclusives et écologiques qu'elles portent. **Et les plus réservés n'expriment néanmoins pas leurs doutes publiquement, sous peine d'être vilipendés par leurs salariés et leurs clients.**

Dans les pays occidentaux, de nombreuses entreprises, par conviction ou volonté de montrer des gages, précèdent ainsi parfois la loi. Le manifeste des 188 entreprises du *Business Roundtable* aux États-Unis a ainsi acté la prise de distance des plus grands groupes avec le libéralisme pur. Dans l'Hexagone, le Medef ne s'est pas lancé dans un tel manifeste mais, depuis dix-huit mois, un consensus tacite semble s'être imposé au sein du patronat pour ne plus critiquer les notions de responsabilité sociale et environnementale. **Seuls les dirigeants de PME se permettent encore d'expliquer qu'ils n'ont pas les moyens d'atteindre ces nouveaux objectifs.** Soucieux de leur image, les grands groupes ont d'ailleurs même plutôt tendance à faire du zèle. En août dernier, à l'appel d'Emmanuel Macron s'est monté « le collectif des entreprises du G7 mobilisées pour la réduction des inégalités et la protection de la planète », avec à sa tête, Emmanuel Faber, PDG de Danone, et François-Henri Pinault, celui de Kering.

En surface, les relations entre la puissance publique et les acteurs économiques, devenus défenseurs du « bien », semblent ainsi des plus apaisées. Mais au-delà des positions de principe, cet équilibre est fragile car il repose sur des fondements juridiques instables.

Le mouvement de moralisation des entreprises brouille en effet le pacte qui avait été établi au XIX^e siècle lors de l'instauration des régimes juridiques modernes de l'entreprise. Dans le cas de la France : la Société Anonyme (SA) ou la Société à Responsabilité Limitée (SARL). Pour accompagner le développement de la révolution industrielle, ces régimes visaient à aligner la responsabilité des actionnaires sur leur strict apport à l'entreprise, tout en encadrant l'activité par de nombreuses lois sociales. Les réglementations actuelles remettent en cause ces limites. Ce changement s'explique, en partie, pour une bonne raison. **Les multinationales sont en effet devenues si puissantes, bien davantage que les États dans certains cas, qu'elles peuvent causer des dégâts aux conséquences irrémédiables.** Le capitalisme triomphant est ainsi, en quelque sorte, victime de son succès. Pour rester acceptable dans le jeu mondial, il est donc désormais prié de devenir moral.

Pragmatiques, les entreprises tentent de s'adapter à ces exigences. Elles ont commencé par modifier leur communication. Changer de modèle se révèle en revanche plus complexe. Les contorsions des mastodontes de la Tech, et notamment de *Facebook*, face au pouvoir politique illustrent bien cette tension. Malgré tous leurs efforts pour montrer patte blanche, les dirigeants peinent à convaincre de leur bonne foi. Et le scepticisme que suscitent les prestations de Mark Zuckerberg devant les parlementaires américains ne s'explique pas uniquement par la confusion des discussions. Il se nourrit **d'une question de fond restée sans réponse : le capitalisme peut-il devenir moral sans renier sa nature ?** Entrepreneurs et politiques – particulièrement français ! – s'évertuent de répondre par l'affirmative en travaillant sur les fondements d'un capitalisme du troisième type... qui reste pour l'instant essentiellement utopique.

Ce réaligement de l'activité des entreprises autour de leur intérêt social bouscule aussi les frontières du droit. Un acteur peut désormais parfaitement respecter les réglementations et être jugé immoral, ce qui lui vaudra une condamnation politique. Ainsi, un industriel aura beau avoir respecté toutes les règles locales en vigueur, il sera jugé coupable s'il est responsable d'un d'accident de pollution suite à une défaillance technique. En Europe, mais aussi dans tous les pays occidentaux, le droit tend en effet de plus en plus à tenir compte de la réalité économique des groupes, sans s'arrêter aux frontières des personnes juridiques. Ce mouvement encore balbutiant, qui vise à limiter l'irresponsabilité des véritables donneurs d'ordre a été porté en France par la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre⁷. **Son application soulève toutefois des questions pratiques de droit quant à la nature du siège social ou le champ d'application de la loi. Il pose aussi des questions de concurrence. Une société française soumise à ce devoir et pouvant à ce titre être sanctionnée dans son pays souffrira ainsi d'une compétitivité dégradée face à d'autres acteurs internationaux ou locaux qui ne sont pas astreints aux mêmes objectifs. Pour éviter cet écueil, les multinationales sont priées de se référer aux bonnes pratiques édictées par les institutions internationales : l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation Internationale du Travail (OIT)...** Cette ambition de définir précisément les contours d'un bien commun universel, à partir de critères culturels occidentaux, se heurte toutefois aux mêmes limites que celles rencontrées par les défenseurs de l'universalité des droits de l'Homme.

Ces sujets théoriques autour du futur du capitalisme nourrissent d'innombrables colloques et débats, mais peinent encore à s'incarner dans la vie des échanges. En revanche, **les chefs d'entreprise se soucient très concrètement des questions de la proportionnalité des sanctions qui accompagnent les nouvelles dispositions et objectifs fixés par la puissance publique, encadrant leur responsabilité sociale et environnementale, et du coût de leur mise en place au sein de leurs structures, qui peuvent être substantiels.** Pour guérir les acteurs privés de la tentation de polluer, de tolérer des pratiques de corruption ou de ne pas toujours respecter les « droits humains », **la puissance publique a en effet généralement la main lourde, au risque de condamner des entrepreneurs pour des motifs qui excèdent largement leur objet social.** Selon une étude, datant de 2015, de l'agence de notation Vigeo, tirée de l'observation de plus de 2 500 entreprises cotées dans le monde, une entreprise sur cinq a fait l'objet d'une sanction en rapport avec au moins un facteur de responsabilité sociale. Elles ont versé au total, entre 2012 et 2013, 95,5 milliards d'euros de pénalités et sanctions.

De solides garde-fous existent toutefois en France. Sur le volet anti-corruption par exemple, l'article 17 de la loi Sapin II impose aux grandes entreprises de prendre les mesures destinées à prévenir et détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence. La loi a ainsi créé l'Agence Française Anticorruption (AFA), qui a pour mission de vérifier que les acteurs privés respectent ces règles. Si elle constate un manquement, l'AFA communique le dossier à sa commission des sanctions. En juillet 2019, à l'étonnement général, l'AFA a épinglé l'entreprise familiale de matériel électrique Sonepar. Une condamnation pouvait être assortie de sanctions pécuniaires dans la limite de 200 000 euros pour les dirigeants et 1 000 000 euros pour la société. Malgré les griefs de l'AFA, qui était contestés par l'entreprise, la Commission des sanctions a décidé de blanchir Sonepar. De son côté, **le Conseil Constitutionnel joue fidèlement son rôle de modérateur des élans des législateurs. Il a ainsi retoqué, en mars 2017, le texte initial de la loi relative au devoir de vigilance qui prévoyait d'appliquer des sanctions civiles aux entreprises qui auraient été incapables de contrôler les pratiques de leurs sous-traitants.**

7. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Malgré cette recherche d'équilibre, le pacte qui régissait depuis la révolution industrielle le lien entre les entreprises, les États et la société est bel et bien en train de se fissurer. Les puissances publiques tâtonnent pour tenter de bâtir une alternative solide. Pour l'instant, le nouveau paysage qui se dessine n'a rien de révolutionnaire. Il rappelle, à grands traits, les options retenues par les sociétés plus anciennes, qui liaient intimement personnes morales et intérêt social. Depuis la haute Antiquité, les législateurs se sont en effet appliqués à encadrer les échanges de biens entre les hommes dans un souci de moralisation et de bonne intégration du commerce dans la société. **Un des témoignages les plus anciens de cette volonté de régulation est le Code d'Hammourabi de Babylone (1754 avant J.-C.), proluxe sur l'organisation des activités de financement. Au Moyen-Âge, la naissance des corporations et gildes institutionnalise même le principe du double dessein des personnes morales.** Les corporations sont chargées, d'un côté, d'assurer la prospérité économique des villes, en protégeant le commerce et en assurant la formation des nouvelles générations, mais aussi d'œuvrer pour l'emploi, le logement, les services médicaux et éducatifs. Elles fixent les règles de leur activité, hiérarchisent les rapports de production, et protègent les plus pauvres, qui sont souvent d'ailleurs enterrés aux frais du groupe. À Florence, la riche corporation de la laine a même financé la construction de la coupole de la cathédrale.

Un autre point de convergence entre la gilde médiévale et la multinationale du ^{xxi}^e siècle est son attachement à ses territoires ou ses communautés pour les Anglo-Saxons. Au Moyen-Âge, une corporation existe sur un lieu bien défini où elle bénéficie d'une exclusivité dans son secteur d'activité. Ce schéma est bien sûr complètement daté. Dans les années 1990 et 2000, pour bénéficier de l'ouverture du commerce international, les multinationales se sont même éloignées de leur ancrage local, jusqu'à déterminer dans certains cas la localisation de leur siège social en fonction de critères fiscaux. Mais, depuis quelques années, le local se réinvite au premier plan des préoccupations des conseils d'administration. Classiquement, les acteurs privés étaient mis à contribution de la vie locale *via* les impôts locaux. Les entreprises trouvaient aussi leur intérêt à subventionner les équipements locaux : écoles, équipes de sport, cliniques... qui pouvaient bénéficier à leurs salariés ou favoriser des recrutements. **Il s'agit dorénavant d'aller plus loin, de prendre en compte lors des décisions de gestion l'intérêt des territoires où l'entreprise est implantée. Cette injonction a même nourri un débat sur l'opportunité d'ouvrir la gouvernance des entreprises aux élus locaux, comme le font assez spontanément les groupes coopératifs.**

Lois avant-gardistes, patrons précédant les demandes de la puissance publique... **La France apparaît ainsi à la pointe de ce mouvement de transferts de missions d'intérêt général vers les entreprises. Ce n'est pas un hasard car cette nouvelle tendance résonne parfaitement avec les grandes passions du pays.** Façonné par des siècles de monarchie, de culture catholique et de pensée jacobine, l'Hexagone n'a jamais considéré avec aménité les intérêts individuels. *« Il n'y a plus de corporations dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation »,* décrit ainsi le député Isaac Le Chapelier quand il présente en 1789 son décret d'abolition des corporations et jurandes. Le ^{xx}^e siècle a en partie réhabilité en France les corps intermédiaires, mais le fond culturel du pays résiste. *« Si l'organisation jacobine première a été fortement corrigée, une même culture politique de la généralité est restée dans les têtes, avec toutes les conséquences en termes de conception de la souveraineté ou de l'intérêt général,* affirme ainsi l'historien et sociologue Pierre Rosanvallon⁸. *Les prétentions du monde politique à incarner seul l'intérêt social, par exemple, n'ont cessé de s'affirmer ».*

8. Pierre Rosanvallon, « Les corps intermédiaires et la question du jacobinisme » dans la revue Constructif, *Les corps intermédiaires en perspective*, n° 30, novembre 2011.

Tout prédisposait donc la France à embrasser avec enthousiasme ce mouvement autour de la responsabilité sociale des entreprises et de la refonte du capitalisme sur de nouvelles valeurs plus durables. Cet accroissement de la responsabilité des acteurs privés répond à la fois à une demande profonde de la société et à une question pratique : **les États n'ont plus les moyens de prendre en charge les externalités négatives des plus grands groupes.** Mais changer ainsi de modèle exigeait deux préalables. D'abord de la souplesse, pour laisser chaque entreprise volontaire développer pas à pas ses propres réponses. Ensuite, une vraie réforme de l'État, qui prenne acte de ces nouvelles délégations. Or, loin de se concentrer sur son rôle de régulateur éclairé, la puissance publique tente de compenser son retrait opérationnel par un contrôle tatillon des entreprises. **L'administration oscille entre deux tendances : soit elle ne laisse aucune liberté aux acteurs privés dans le choix des modalités pour atteindre les objectifs choisis, tout est cadenassé, soit elle fixe au contraire de grands buts irréalistes sans se soucier le moins du monde de leur faisabilité notamment financière.** En réponse, les acteurs, tout en communiquant à grands frais sur leurs bonnes intentions, tendent à se contenter de louvoyer autour de ces normes afin d'en limiter les coûts. Le résultat final est peu glorieux : ce qui était annoncé comme un vaste mouvement de moralisation du capitalisme ressemble pour l'instant plutôt à un jeu de dupes entre la puissance publique et les entreprises, prêtes l'une comme les autres à une bonne dose de manipulation pour gagner le suffrage des citoyens-consommateurs.

Jean-Marc Sauvé,

Vice-président honoraire du Conseil d'État, ancien Secrétaire Général du Gouvernement

Jean-Marc Sauvé est vice-président honoraire du Conseil d'État depuis 2018. Il était précédemment vice-président (2006-2018) et a présidé, en cette qualité, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et le conseil d'administration de l'École nationale d'administration. Il avait rejoint le Conseil d'État comme auditeur à sa sortie de l'ENA en 1977 et y a successivement occupé les fonctions de maître des requêtes, de rapporteur à la section du contentieux et de responsable du centre de documentation pour la jurisprudence fiscale.

Il a par la suite été conseiller technique dans les cabinets des ministres de la Justice Maurice Faure et Robert Badinter (1981-1983). Nommé directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la Justice (1983-1988), il a ensuite été directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur (1988-1994) avant d'être nommé préfet de l'Aisne (1994-1995).

Nommé secrétaire général du Gouvernement en mai 1995, Jean-Marc Sauvé assumait ces fonctions jusqu'en octobre 2006, sous l'autorité de quatre premiers ministres successifs, MM. Juppé, Jospin, Raffarin et de Villepin. Il a également présidé la Commission pour la transparence financière de la vie politique (2006-2013), l'Association des Conseils d'État d'Europe et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (2012-2014).

Jean-Marc Sauvé est actuellement président de la Cité internationale universitaire de Paris (depuis 2017), président de la fondation « Apprentis d'Auteuil » et président du comité d'éthique de Paris 2024 (depuis 2018).

Partagez-vous le constat d'une défausse progressive de l'État sur les acteurs privés pour certaines missions d'intérêt général ?

C'est une évidence, je n'ai cessé d'être témoin dans la dernière période de ma carrière de ces transferts de nouvelles missions de l'État vers les entreprises. Les textes français les plus symptomatiques sont sans doute la loi Sapin II de décembre 2016, qui porte sur la lutte contre la corruption, ou encore la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre de mars 2017⁹, qui oblige les entreprises à recenser tous les risques sociaux et environnementaux encourus par elles-mêmes, comme par leurs sous-traitants. Au niveau européen, le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)¹⁰, adopté en avril 2016, illustre aussi ce mouvement : il fixe de nouvelles normes et rend les plateformes responsables d'en assurer le respect. Le prélèvement à la source représente aussi, dans le domaine fiscal, une étape très symbolique.

“ Je n'ai cessé d'être témoin dans la dernière période de ma carrière de ces transferts de nouvelles missions de l'État vers les entreprises. ”

9. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

10. Texte réglementaire européen qui encadre le traitement des données de manière égalitaire sur tout le territoire de l'Union européenne, entré en application le 25 mai 2018. La France a adapté son droit interne, conformément au RGPD, par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

“ Ces dernières années, pour contraindre les entreprises à embrasser les nouveaux objectifs qui leur sont fixés, l'État a démultiplié les menaces de sanctions. ”

Si je réfléchis à l'échelle de ma carrière, ce mouvement était invisible ou encore imperceptible dans sa première moitié, du milieu des années 1970 à 2000. On était encore à l'époque de l'État régalien pur et dur. L'État législateur imposait bien sûr des normes dans le domaine du droit de la consommation, du droit du travail, du droit de

l'environnement... Mais il n'y avait pas l'idée de participation directe des entreprises à des missions d'intérêt général et de transfert aux entreprises de la prise en charge de ces missions. C'était encore le temps de l'État smithien revisité par l'État providence, ce qui donnait quand même quelque chose d'assez imposant !

Peu à peu, nous sommes entrés dans ce cycle de transfert, parfois qualifié de « défausse », qui s'est considérablement accéléré depuis dix ans. Sur le sujet des sanctions, la puissance publique a aussi évolué. J'entends encore Pierre Laroque tonner, quand je faisais mes premiers pas au Conseil d'État : « À force d'imposer des règles sans sanction, vous nourrissez la crise du droit ! ». Il avait raison bien sûr, mais il serait sans aucun doute surpris de la tournure prise par la puissance publique. Ces dernières années, pour contraindre les entreprises à embrasser les nouveaux objectifs qui leur sont fixés, l'État a démultiplié les menaces de sanctions.

Qui est la manœuvre derrière l'instauration de ces nouvelles normes ? S'agit-il uniquement de l'État ?

Dans ses bases, l'État est bien conscient des graves risques systémiques – corruption, terrorisme, environnement... – auxquels nos sociétés sont exposées et au traitement desquels il faut associer les partenaires. Le pouvoir exécutif est à l'origine de certaines lois, mais les dispositions les plus radicales sont bien souvent le fait de parlementaires, influencés par les ONG et la société civile. Les nouvelles normes ne procèdent que rarement et moins encore intégralement de l'administration. Par exemple, la loi relative au devoir de vigilance est issue d'une proposition de loi, dont le gouvernement a accepté l'inscription à l'ordre du jour et à laquelle il ne s'est pas opposé. Pour parler comme Emmanuel Macron ou Donald Trump, je ne crois pas alors que ce soit « l'État profond » qui tire les ficelles de ce mouvement de transfert.

“ Le pouvoir exécutif est à l'origine de certaines lois, mais les dispositions les plus radicales sont bien souvent le fait de parlementaires, influencés par les ONG et la société civile. ”

La puissance publique s'est en fait approprié sur le tard un mouvement né dans la société civile. La thématique de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises a en effet, au départ, été portée par quelques éminentes figures du capitalisme français et occidental. Ces personnalités d'avant-garde ont fait émerger un courant de littérature, qui a ensuite, par ricochet, suscité l'intérêt du monde académique et de l'université, puis enfin des États.

Ce mouvement tire donc son origine des aspirations de la société civile. Le jugez-vous légitime ?

Dans son intensité, ce transfert va sans doute trop loin, mais dans son principe, je le considère tout à fait légitime. Pour bien en comprendre les ressorts, il faut remonter aux fondements de notre société, c'est-à-dire au siècle des Lumières, époque-phare de consécration des droits individuels. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen illustre à merveille, par son nom même, cette primauté de l'autonomie de la personne : c'est l'horizon, voire l'obsession de ce temps, en dépit de graves accidents de parcours ponctués de reculs, voire d'effondrements : de la Terreur à Vichy en passant par l'Empire et la Restauration.

C'est dans ce cycle historique que sont créées les formes juridiques de la Société Anonyme (SA) et de la Société À Responsabilité Limitée (SARL), qui limitent la responsabilité des associés et actionnaires à leur propre apport, ce qui était tout à fait raisonnable. À ce moment de l'Histoire, en réaction aussi aux siècles passés, la société met avant tout l'accent sur les personnes et leurs droits et ne s'appesantit pas sur la question des interactions sociales, du bien commun et des enjeux de solidarité qui, tout en étant majeurs, dépassent de toutes parts chaque personne prise individuellement.

Aujourd'hui, nous sommes en train de redécouvrir dans la vie sociale, et peut-être même dans la philosophie politique, cette dimension d'interdépendance, d'interaction. Au fond, c'est un retour aux classiques ! Regardez la définition que Cicéron donne de la République dans son *De Republica* : « *La république c'est la chose du peuple, mais un peuple n'est pas un rassemblement quelconque de gens réunis n'importe comment, c'est le rassemblement d'une multitude d'individus qui se sont associés en vertu d'un accord sur le droit et d'une communauté d'intérêts* ». La distinction opérée par Cicéron est importante, nous ne formons pas une multitude indifférenciée. Nous avons un droit et des intérêts communs. Nous sommes individuellement et ensemble gardiens ou gestionnaires de ces intérêts ou d'un bien commun.

Cette conception est transposée au niveau de l'État à partir du XVI^e siècle avec Bodin, mais aussi dans la philosophie politique ultérieure, comme l'illustre la définition que *L'Encyclopédie* de Diderot donne de l'État : « *Une multitude n'est qu'un assemblage de plusieurs personnes dont chacune a sa volonté particulière, au lieu que l'État est une société animée par une seule âme qui en dirige tous les mouvements d'une manière constante relativement à l'utilité commune* ».

Il me semble que la vie collective, la vie des peuples, la vie intellectuelle sont rythmées par différentes étapes. De la Renaissance et la Réforme au siècle des Lumières, c'est le temps des libertés et des droits individuels et, en même temps, du libéralisme économique qui se déploie pas à pas et parfois dans la douleur. Les deux mouvements vont de pair. Après cette période très féconde d'éclosion du libéralisme, la société découvre qu'il peut y avoir dans l'activité de l'entreprise et, plus largement, des agents économiques et sociaux des effets négatifs qui altèrent leur contribution à l'utilité commune. Aujourd'hui, nous prenons la mesure d'un ensemble de défis collectifs (lutte contre le terrorisme, la corruption, l'exclusion, le réchauffement climatique...) auxquels l'État ne peut pas répondre seul. Chacun – les citoyens bien sûr mais aussi les associations, les fondations, les entreprises – a une part de responsabilité et ne peut pas se désintéresser de ces défis.

“ Aujourd'hui, nous prenons la mesure d'un ensemble de défis collectifs auxquels l'État ne peut pas répondre seul. Chacun – les citoyens bien sûr mais aussi les associations, les fondations, les entreprises – a une part de responsabilité et ne peut pas se désintéresser de ces défis. ”

Vous avez cité Cicéron et Diderot. Identifiez-vous d'autres racines philosophiques à ce mouvement de partage des responsabilités ?

Je ne peux pas me défaire de l'idée qu'un courant de pensée, qui est globalement sous-estimé et même ignoré de nos jours, a fait preuve d'intuition et de justesse sur le sujet. Je veux parler de la doctrine sociale de l'Église catholique et de la philosophie du bien commun, qui a été développée à partir de la fin du XIX^e siècle. D'abord Léon XIII, dans son encyclique *Rerum Novarum* en 1891, puis Pie XI en 1931, avec *Quadragesimo Anno*, ont soutenu l'idée que nous formons, au-delà d'une masse d'individus, dont les droits doivent être protégés, des communautés qui se fixent l'objectif non seulement de survivre, mais aussi de servir des finalités qui dépassent

le bien propre de chacun des membres. Ces textes qui n'ont cessé d'être revisités et actualisés par leurs successeurs (jusqu'à *Laudato Si* du Pape François) ont développé une anthropologie de l'homme au travail et une réflexion sur la manière de vivre ensemble en société : il n'y pas de bonne politique, ni de bonne institution en dehors du service de la personne humaine et de son développement. Avec l'Église, la société redécouvre une pensée dont les sources remontent à Aristote et qui a été revisitée entre-temps par Saint Thomas-d'Aquin.

Selon vous, les entreprises devraient donc se mettre au service du bien commun ?

L'Église catholique, comme les penseurs avisés ou les critiques du capitalisme, ne sont pas étrangers à l'émergence de ces nouveaux objectifs collectifs. Pour autant, il faut se garder de l'idée qu'il existerait un bien commun unique pour la planète entière. On ne peut avoir une définition vraiment universelle du bien commun que si elle est exprimée en des termes ni trop détaillés, ni trop contraignants. Cela vaut d'ailleurs aussi, dans une certaine mesure, pour les Droits de l'homme, à condition de ne pas les dénaturer sous couvert d'acculturation ! L'entreprise doit être un acteur du bien commun, à condition qu'on ne fasse pas peser sur elle des fardeaux qui excèdent les motifs pour lesquels des personnes se sont au départ réunies. Tout est affaire de mesure.

“ L'entreprise doit être un acteur du bien commun, à condition qu'on ne fasse pas peser sur elle des fardeaux qui excèdent les motifs pour lesquels des personnes se sont au départ réunies. Tout est affaire de mesure. ”

Les entreprises soulignent l'impraticabilité de certaines lois ou le coût de leur mise en application. Pensez-vous que les acteurs privés ont les moyens de respecter ces nouveaux objectifs ?

“ Beaucoup d'entreprises ont en fait devancé l'État dans l'appréhension et la prise en charge des grands risques systémiques. ”

Oui, je le crois. Beaucoup d'entreprises ont en fait devancé l'État dans l'appréhension et la prise en charge des grands risques systémiques. Je suis à cet égard impressionné par la capacité des acteurs privés à faire évoluer leurs objectifs, leur gouvernance et leurs méthodes de travail, pas seulement à des fins de rentabilité financière immédiate. Elles

jouent parfois avec un ou deux coups d'avance sur l'administration. Les entreprises de taille mondiale sont aujourd'hui habituées à garder l'œil en même temps sur leur compte d'exploitation, leur cours de Bourse, à moyen et long terme, mais aussi sur les risques beaucoup plus larges, systémiques, qui pourraient entacher leur réputation et par la suite menacer leur prospérité et leur survie. Dans bien des cas, point n'est besoin de leur expliquer la marche à suivre. C'est d'ailleurs heureux, car aujourd'hui les plus grands groupes sont plus puissants que beaucoup d'États. Ils peuvent même choisir la loi sous laquelle ils exercent leur activité, ce qui était inconcevable jusqu'aux deux tiers du xx^e siècle et ce qui ne manque pas de poser par ailleurs de sérieux problèmes.

Les États ne laissent pourtant pas les acteurs privés s'auto-organiser pour plusieurs raisons : ils veulent légitimement endosser leurs responsabilités, car c'est vers la puissance publique que les citoyens se tournent ; ils doivent généraliser à tous les acteurs concernés les meilleures pratiques et enfin ils ne dédaignent pas d'endosser un rôle avantageux. Les États tentent donc, avec plus ou moins d'efficacité et de bon sens, d'organiser l'action des opérateurs privés. À cet égard, en France, la tradition légicentriste de l'État pèse lourd. Aujourd'hui, la puissance publique exige par conséquent que, pour se prémunir contre les plus grands risques, les opérateurs privés mettent en place des dispositifs de plus en plus sophistiqués d'alerte, des cartographies de risque, des plans de prévention et d'action... Ces exigences pointilleuses, accompagnées de contrôles étatiques ou

externes et assorties de menaces et de sanctions, créent des charges parfois lourdes pour les entreprises.

Tout l'enjeu est de trouver un juste équilibre entre la responsabilité sociale des entreprises au sens le plus large du terme, qui inclut évidemment la responsabilité environnementale, et leur objet social propre. Dans son principe, le mouvement qui a été amorcé il y a une vingtaine d'années paraît pertinent... Mais il ne faut pas qu'il dépasse deux bornes. Il est exclu que ces transferts de responsabilité puissent prendre place dans un seul pays, même s'il faut admettre que, sur une politique déterminée pendant une période limitée, des dispositifs nationaux puissent être testés pour établir leur utilité et leur faisabilité avant d'être généralisés.

“ Les États ne laissent pourtant pas les acteurs privés s'auto-organiser pour plusieurs raisons. Tout l'enjeu est de trouver un juste équilibre entre la responsabilité sociale des entreprises au sens le plus large du terme et leur objet social propre. ”

“ Le risque est de créer un effet de dissuasion ou d'évitement pouvant conduire les entreprises à se délocaliser. La question du coût financier de ces nouvelles charges me préoccupe particulièrement. ”

Il faut se garder en outre d'imposer des dispositifs trop contraignants et onéreux, au risque de provoquer leur retrait. Comme pour la fiscalité et la réglementation générale, le risque dans cette affaire est de créer un effet de dissuasion ou d'évitement pouvant conduire les entreprises à se délocaliser. La question du coût financier de ces nouvelles charges me préoccupe particulièrement. C'est un aspect encore mal documenté. Sur ce sujet, le législateur avance souvent à l'aveugle et le gouvernement n'est pas davantage éclairé...

Que recommanderiez-vous à l'État ?

Sur le principe, je pense que face aux immenses défis actuels, une coresponsabilité des acteurs s'impose. Mais, et c'est une nuance importante, chacun joue à un niveau de responsabilité différent. La question qui se pose est celle de l'étendue des charges qui peuvent être partagées ou transférées. Selon moi, il est essentiel d'établir une relation rigoureuse entre le problème à traiter et la capacité de l'entreprise à y répondre à son échelle. Tous les acteurs privés n'ont pas le même rôle à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique par exemple. *A contrario*, les démarches de lutte contre la corruption, instituées par la loi Sapin II, me semblent utiles pour tous les acteurs – mêmes les plus irréprochables fondations ! –, car elles obligent chacun à se reposer la question de l'adaptation de ses procédures...

“ Il est essentiel d'établir une relation rigoureuse entre le problème à traiter et la capacité de l'entreprise à y répondre à son échelle. ”

L'essentiel est que chaque opérateur ait la main sur les procédures à suivre. Il est légitime que le législateur impose à tous de maintenir une vigilance, de se fixer des stratégies et de s'y conformer, mais il est inutile d'entourer chaque entreprise d'une cohorte de gendarmes devant, derrière, à droite, à gauche... Si l'acteur est suffisamment conscient de l'importance de ses obligations et responsable, il rentrera de lui-même dans ces démarches. Rien n'est plus horripilant que ces textes vétilleux ou, pire, inadaptés à la vie des opérateurs. L'État n'a pas le droit de demander des choses absurdes ! Sur les questions d'extraterritorialité des lois, par exemple, il faut être très prudent. Les entreprises sont-elles responsables de tout ? Y compris du comportement de leurs fournisseurs à l'autre bout de la planète ? Je ne le crois pas. Commençons par exemple par interdire de

manière universelle et effective le travail des enfants, avant de vouloir étendre notre Code du travail à la Malaisie ou au Vietnam !

“ L'idéal serait d'indiquer aux opérateurs la direction à suivre dans un certain nombre de domaines bien précis et majeurs, en veillant à rester sélectif dans les priorités et, surtout, à ne pas s'enivrer de sanctions. ”

Après, quelles normes faut-il fixer ? L'idéal serait d'indiquer aux opérateurs la direction à suivre dans un certain nombre de domaines bien précis et majeurs, en veillant à rester sélectif dans les priorités et, surtout, à ne pas s'enivrer de sanctions. En ce sens, je pense que l'amendement de l'article 1833 du Code civil est une bonne chose. Cet article a été modifié afin de donner un signal, d'inciter les acteurs à se préoccuper davantage de leurs enjeux sociaux et environnementaux, mais ce réajustement n'a pas pour autant bouleversé les équilibres actuels. Une réécriture complète de cet article nous aurait sans doute fait changer de régime économique. Il faut rester très conscient des conséquences de ce que l'on fait.

Pensez-vous que la France, pays de la loi par excellence, s'est davantage engagée dans cette voie que ses voisins ?

Honnêtement, je ne sais pas. Il faudrait documenter ces questions, voir à quel point ce mouvement a été – ou non – récupéré « à la française » pour en tirer des normes ! En théorie, il y avait au départ deux options pour répondre aux nouveaux défis. Soit la puissance publique transférait aux opérateurs tout un ensemble de responsabilités, en leur donnant quelques lignes directrices, soit elle définissait un corpus de règles *ex ante*, comme cela a été fait en matière de droit social, de droit de la consommation, de l'environnement...

En France, les premières lois pour encadrer l'activité des entrepreneurs – autrement dit pour les empêcher de faire n'importe quoi – datent de 1810. La spécificité française est peut-être de n'avoir pas clairement choisi entre les deux branches de l'alternative. Nous avons commencé par l'une et, sans y renoncer, nous poursuivons avec l'autre : nous avons peut-être même tendance à additionner les deux approches, ce qui, au final, pose question. D'autant que la nouvelle branche est potentiellement surabondante en termes procéduraux et sans limite dans sa tendance à infliger des sanctions.

Il est évident par ailleurs qu'il faut veiller à une bonne articulation entre le droit français et celui de l'Union européenne et de nos grands partenaires, et entre celui de l'Union européenne et celui de l'OCDE. Je n'oublie pas non plus le reste du monde, au-delà de l'OCDE, qui représente dorénavant la partie majeure de la production industrielle. Un déséquilibre flagrant entre Paris et ses partenaires risquerait de provoquer à terme un désert économique en France. De manière générale, des lois inadaptées favorisent les stratégies d'évitement, et la première étape de ces stratégies est le transfert de sièges sociaux de la France vers d'autres pays !

“ Des lois inadaptées favorisent les stratégies d'évitement, et la première étape de ces stratégies est le transfert de sièges sociaux de la France vers d'autres pays ! ”

“ Il faut développer les lignes directrices communes au monde industrialisé. Les avant-gardes éclairées, c'est sympathique jusqu'au moment où l'on se retourne pour découvrir qu'on est seul devant et qu'il n'y a plus personne derrière ! ”

La loi Sapin II est assez exemplaire et exigeante. Il y a dans d'autres pays des démarches comparables. Sont-elles aussi contraignantes ? Je ne peux répondre à cette question, mais je note qu'elles sont en tout cas inspirées des travaux de l'OCDE. Idéalement, il faut développer les lignes directrices communes au monde industrialisé. Car

il est essentiel que tous les pays avancent ensemble et du même pas, sur les risques systémiques. Les avant-gardes éclairées, c'est sympathique jusqu'au moment où l'on se retourne pour découvrir qu'on est seul devant et qu'il n'y a plus personne derrière !

Les entreprises déplorent que ces textes créent de l'incertitude juridique et les fragilisent. Partagez-vous ce constat ?

Il y a bien sûr des ratés, des textes trop tatillons et des obligations infondées mais je crois que, dans les grandes lignes, la puissance publique reste pour l'instant attentive à l'intérêt des entreprises et à la nécessité de conserver un certain équilibre. À cet égard, le Conseil constitutionnel, dont je rappelle qu'il a consacré la liberté d'entreprendre comme principe de valeur constitutionnelle, joue pleinement son rôle, comme il l'a encore montré en 2017 avec la loi sur le devoir de vigilance.

Ce texte franchissait un cap. La loi entendait instaurer des sanctions civiles en cas de manquement des entreprises à leurs obligations. Cette disposition a été sanctionnée sur le terrain de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, c'est-à-dire du principe de nécessité des peines. Il a en effet relevé une disproportion manifeste entre la sanction encourue et le manquement potentiel. D'autant que le manquement en question était assez flou compte tenu du caractère large et assez indéterminé des « droits humains » et des « libertés fondamentales » dont il s'agissait d'assurer le respect.

“ Le Conseil constitutionnel joue pleinement son rôle, comme il l'a encore montré en 2017 avec la loi sur le devoir de vigilance. ”

On retrouve aussi ce souci d'équilibre avec la loi Pacte. L'article 1833 du Code civil a été modifié sans en remettre en cause l'économie et l'article 1844-10 évite de tirer des conséquences radicales et à ce stade incertaines du deuxième alinéa de l'article 1833.

“ Il faut être attentif aux exigences de la société civile, qui peuvent conduire à de nouvelles évolutions législatives. Préserver dans les prochaines années l'équilibre entre la liberté d'entreprendre et les autres intérêts généraux en présence demandera sans doute une certaine détermination. ”

Nos juridictions font de manière générale preuve de mesure et de responsabilité dans l'application des textes. En cela, elles respectent pleinement la loi, ce qui est au demeurant leur mission constitutionnelle. Mais il faut être attentif aux exigences de la société civile, qui peuvent conduire à de nouvelles évolutions législatives. Préserver dans les prochaines années l'équilibre entre la liberté d'entreprendre et les autres intérêts généraux en présence demandera sans doute une certaine détermination.

Y a-t-il déjà eu des contentieux administratifs au sujet de ces transferts de l'État ?

À ma connaissance, non. Cela peut s'expliquer en partie par les stratégies des acteurs économiques : ils ne souhaitent pas aller devant le juge administratif pour évoquer d'éventuels problèmes de charges indues. En termes d'image, il peut en effet être coûteux de se plaindre de charges imposées dans l'intérêt général. À cet égard, l'accès au juge n'est pas totalement neutre...

Le contentieux pourra venir dans un second temps. En principe, une intervention législative peut entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'État. Par son arrêt *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* de 1938, le Conseil d'État a reconnu que la responsabilité de l'État pouvait être engagée du fait des lois, sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, mais il faut pour cela être en mesure de se prévaloir d'un préjudice anormalement grave et spécial. Ces conditions sont très rarement constatées.

François Asselin,

Président de la Confédération des petites et moyennes entreprises, Président d'Asselin SAS

Président de l'entreprise familiale Asselin SAS depuis 1993, François Asselin a été élu Président de la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) en 2015.

Il est par ailleurs membre du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) et administrateur de Bpifrance Financement et de Business France.

Auparavant, il a notamment été Vice-Président de la Fédération Française du Bâtiment et Président du Conseil National de la sous-traitance et des relations inter-entreprises.

En tant que Président de la CPME (Confédération des Petites et Moyennes Entreprises) mais aussi et surtout en tant que patron d'une PME, avez-vous le sentiment que l'État se défait sur les entreprises, qu'il a de plus en plus tendance à vous demander de réaliser ce qui était jusqu'ici considéré comme des missions de service public ?

Oui, c'est pour moi une évidence. La puissance publique confie désormais à l'entreprise le soin de résoudre tout un faisceau de problèmes que ni l'État, ni la société elle-même, ne sait plus traiter. On nous demande de protéger l'environnement, de donner un travail aux personnes les plus fragiles, d'assurer l'égalité entre les

“ La puissance publique confie désormais à l'entreprise le soin de résoudre tout un faisceau de problèmes que ni l'État, ni la société elle-même, ne sait plus traiter. Ces causes sont bien entendu légitimes. Mais le système de contrainte mis en place par l'État et pesant sur les entreprises rend ces demandes difficilement supportables. ”

hommes et les femmes... Ces causes sont bien entendu légitimes, je ne m'y oppose pas. Mais le système de contrainte mis en place par l'État et pesant sur les entreprises rend ces demandes difficilement supportables. Dans notre pays, l'administration a de grandes idées et de grands objectifs, souvent bons sur le fond, mais a un mal terrible à ne pas accabler ceux qui ont la responsabilité de les mettre en œuvre d'obligations qui les dépassent - c'est-à-dire bien souvent les entrepreneurs. L'État ne réfléchit pas toujours à la simple question de la faisabilité.

On observe en effet que l'entreprise est tenue de protéger toujours plus ses salariés. Se substitue-t-elle pour autant à l'État ?

Quand vous recrutez, vous ne signez plus un contrat de travail entre le salarié et l'entreprise mais une déclaration d'adoption ! Compte tenu des différents textes de loi, l'entreprise assume de plus en plus de responsabilités vis-à-vis de chacun de ses salariés. Le champ est très vaste et nous nous engageons désormais quasiment à garantir l'épanouissement personnel du salarié voire sa santé... Par deux fois mon entreprise a ainsi embauché des personnes qui ont déclaré une maladie professionnelle seulement trois mois plus tard. À cette occasion, j'ai découvert que, d'un point de vue légal, j'étais personnellement responsable !

Quand vous recrutez un apprenti, vous espérez que le « savoir être » sera acquis, qu'il maîtrisera les codes sociaux de base pour évoluer dans un milieu professionnel. Si ce n'est pas le cas et que votre jeune est malpoli avec vos salariés ou vos clients, vous en devenez responsable. De la même manière, apprendre à écrire, lire, compter, c'est bien sûr le rôle de l'Éducation nationale mais, si un jeune ne maîtrise pas ces savoirs fondamentaux, l'État va attendre que l'entreprise s'en charge. Si jamais la relation se tend avec le salarié, celui-ci pourrait aller aux prud'hommes et expliquer que l'entreprise n'a rien fait pour l'aider à progresser... Et il serait sans doute entendu.

Les obligations en termes environnementaux sont aussi toujours plus denses. La loi Pacte, qui a modifié le Code civil afin de mentionner dans la définition de l'entreprise le rôle des parties prenantes, change-t-elle la donne ?

“ Nous encourageons les démarches RSE mais nous n'étions pas favorables à ce que l'on aille jusqu'à changer le Code civil – ce qui a été fait via la loi Pacte. Car cela ouvre la porte à une grande insécurité juridique. ”

À la CPME, nous encourageons les démarches RSE mais nous n'étions pas favorables à ce que l'on aille jusqu'à changer le Code civil – ce qui a été fait via la loi Pacte. Car cela ouvre la porte à une grande insécurité juridique. Notre crainte principale est de devoir répondre juridiquement de phénomènes que nous ne pouvons pas maîtriser. Désormais, dans l'industrie, tout chef d'entreprise pourra voir arriver un beau matin un « Khmer vert », qui lui demandera des

comptes parce que la fumée de sa forge sera plus noire que d'habitude, et alors même qu'il aurait inscrit dans l'objet social de son groupe souhaiter préserver l'environnement.

Le chef d'entreprise ne sera jamais assez vertueux aux yeux de certains. Je crains que chaque Français puisse désormais se faire le censeur de celui qui a osé prendre des risques en entreprenant. À mon sens, ce changement juridique ne résoudra en rien le problème environnemental mais risque en revanche de provoquer des faillites d'entreprises et de dissuader certains d'entreprendre.

À votre connaissance, y a-t-il déjà eu des sanctions liées à la responsabilité environnementale des entreprises ?

Non, aucune information ne nous est remontée. Le sujet des sanctions est très sensible. La responsabilité pénale du dirigeant d'entreprise peut être mise en cause pour 60 types d'infractions différentes ! Heureusement, nous ne les connaissons pas toutes...

“ Le sujet des sanctions est très sensible. La responsabilité pénale du dirigeant d'entreprise peut être mise en cause pour 60 types d'infractions différentes ! ”

Sur le fond, il nous faudrait une loi « Fauchon ». Ce texte de juillet 2000 traite de la responsabilité pénale de l'élu et, pour simplifier, pose le principe qu'en absence d'intention délibérée de commettre un délit, le juge doit avoir la main légère sur les sanctions. Ce *modus vivendi* ne concerne à ce stade que les élus. Nous, les entrepreneurs, avons une obligation de résultat, peu importent les moyens qui ont pu être mis en œuvre avec pour objectif justement d'atteindre certains résultats ou d'éviter certaines situations. La France est le seul pays avec cette approche.

Nous aimerions inverser cette approche : que soit désormais exigée de l'entreprise la mise en place de tous les moyens possibles pour éviter un accident. En termes de résultats, l'entreprise ne sera jamais assez vertueuse aux yeux de l'État et de la société. En matière environnementale, il faudrait aller vers cet équilibre. Aujourd'hui, vous avez beau vous expliquer, si l'administration constate l'existence d'un problème, l'entrepreneur est automatiquement considéré comme coupable.

Je pense que le problème de fond vient de la philosophie de l'administration qui estime que sans mesures coercitives, elle n'arrivera à rien. Je crois pour ma part à l'inverse : sans encouragement, l'administration n'arrivera à rien. L'État sait très bien contrôler et sanctionner, mais très peu accompagner – surtout vis-à-vis des PME.

“ Le problème de fond vient de la philosophie de l'administration qui estime que, sans mesures coercitives, elle n'arrivera à rien. Je crois pour ma part à l'inverse : sans encouragement, l'administration n'arrivera à rien. ”

Pouvez-vous illustrer concrètement cette culture de la contrainte de l'État que vous dénoncez ?

Il faut d'abord souligner que cette passion pour les mesures coercitives est assez universelle en France. Elle se retrouve bien sûr dans l'administration, mais aussi du côté du législateur et même des partenaires sociaux. C'est un vrai biais hexagonal. Le meilleur exemple concerne sans doute le prélèvement à la source. Lorsque Christian Eckert, alors secrétaire d'État au budget, a commencé à plancher sur la future réforme du prélèvement à la source, il avait écrit dans le premier article du projet de loi, qu'en cas de fuite d'informations liées à la situation fiscale d'un salarié et de plainte de celui-ci, l'employeur pouvait être condamné à cinq ans d'emprisonnement et 350 000 euros d'amende.

Lors du changement de gouvernement, Gérald Darmanin a logiquement repris le dossier. Lors de notre premier rendez-vous, j'ai évoqué bien sûr ces pénalités absurdes. Il a voulu me rassurer : les sanctions allaient être baissées... à six mois d'emprisonnement et 15 000 euros d'amendes ! Le propos m'a honnêtement choqué. Malheureusement, rares sont les personnes dans l'exécutif, dans l'administration, qui ont une idée de la manière dont une PME est organisée. Si je prends l'exemple de mon entreprise, qui compte 130 salariés, au moins trois personnes au service comptabilité et contrôle de gestion ont accès aux fiches de paie. En cas de fuite, que sommes-nous censés faire ? Mettre les trois personnes sur lesquelles des soupçons vont naturellement peser au garde-à-vous et leur demander de se dénoncer ? Fort heureusement, ces possibilités de sanctions dans le cadre des textes de loi liés à la mise en place du prélèvement à la source ont fini par être sorties du texte.

Mais, le bon sens ne reprend pas toujours le dessus comme cela a été le cas dans la réforme du prélèvement à la source. Loin de là. Récemment, par exemple, j'ai passé deux heures au poste de police car mon expert-comptable avait transmis par erreur un document demandant de ne pas publier les comptes de mon entreprise. Je précise, que les comptes avaient pourtant été déposés en temps et en heure au greffe du tribunal de commerce. Pour l'officier de police judiciaire, peu à l'aise au demeurant devant la situation, il y avait non-dépôt des comptes alors que je lui présentais le récépissé avec l'accusé de réception ! Dans mon cas, le tir a été rapidement corrigé : dès que le récépissé a été transmis au parquet, j'ai retrouvé ma liberté, après avoir quand même perdu une matinée – alors même que la déclaration des bénéficiaires effectifs dont dispose l'administration recense ces éléments (déclaration qu'il faut systématiquement redonner accompagnée d'un chèque de 54,90 euros !).

Vous disiez que les partenaires sociaux pouvaient aussi choisir la voie de la contrainte... Cela ne semble pas intuitif !

C'est pourtant bien vrai. L'Accord national interprofessionnel (Ani) de 2014 sur la formation qui oblige toutes les entreprises à faire passer à partir de 2020 des entretiens individuels à tous les salariés l'illustre bien. En cas de contrôle, si l'entreprise est en faute, l'amende pourra s'élever à 3 500 euros par salarié. Le Medef avait signé cet accord : les grands groupes ont des départements RH qui savent s'organiser pour répondre à cette nouvelle exigence mais, pour les PME, une telle contrainte rajoute juste de la complexité.

Dorénavant, le manager sera avant tout obsédé par l'aspect formaliste de l'entretien, par l'obligation de faire signer le salarié en bas de la feuille afin de prouver que la démarche a été accomplie selon les règles. Au final, cette nouvelle obligation réussit à transformer l'entretien individuel, qui est en soi un excellent levier de management, en outil administratif. À tel point qu'aujourd'hui, une absence d'entretiens peut être utilisée par les prud'hommes pour sanctionner une entreprise. De la même manière, les repreneurs d'entreprise vont baisser la valeur d'une société, en augmentant son passif social, si les entretiens n'ont pas été faits.

Ces contraintes jouent-elles sur l'ambiance au sein d'une PME ?

Oui, bien sûr, c'est compliqué quand, dans une petite société, certains connaissent tout de la situation fiscale des autres par exemple. C'est aussi difficile pour un patron de faire la police parmi ses salariés, quand la chancellerie le lui demande. Par exemple, depuis quatre ans, si un véhicule de l'entreprise se fait flasher par un radar, vous devez dénoncer le salarié qui conduisait, sous peine de devenir vous-même responsable de l'infraction et du coup de perdre vos propres points. Le problème, est que, dans une équipe, on ne sait pas toujours qui conduisait le camion au moment du dépassement de vitesse. Nous avons donc dû nous organiser avec la création et la gestion de carnets de bord afin de déterminer pour chaque trajet qui était le conducteur. Cela n'a pas été simple : au départ plus personne ne voulait prendre le volant des camions compte tenu de ce risque...

Ce phénomène de défausse de l'État frappe toutes les entreprises mais, à vous écouter, il pose des difficultés particulièrement insolubles aux PME. C'est une question de moyens ?

“ Les textes ne sont pas adaptés à la vie des PME. ”

Non, surtout d'incompréhension et de complexité. Les textes ne sont pas adaptés à la vie des PME. Les hauts fonctionnaires peuvent être très à l'aise avec un grand groupe où ils vont retrouver du personnel qui a le même niveau de formation, que ce soit dans le domaine des ressources humaines, dans le domaine environnemental ou en matières fiscales. Mais dans une PME c'est le chef d'entreprise qui incarne à lui seul toutes ces spécialités. Il y a du coup une énorme incompréhension entre les deux côtés, qui sont pourtant censés coopérer. Les représentants de l'État ne savent pas parler avec le monde des PME et la visite de l'État est vécue pour une petite entreprise comme une véritable intrusion.

L'État promet pourtant toujours de simplifier les textes les plus complexes afin de les adapter au quotidien des PME...

C'est vrai sur le papier, pas dans la réalité. Par exemple, les PME ont toujours du mal à se positionner face au RGPD, entré en vigueur en mai 2018. Tout le monde, en tant que citoyen, comprend bien le fait qu'il faille rester propriétaire de ses données personnelles. Décliner cette exigence au domaine des entreprises paraît beaucoup moins évident. Pourquoi faudrait-il demander à un commerçant de déclarer son fichier client ? Les entrepreneurs s'interrogent sur le sens de ces nouvelles contraintes, qui sont assorties de sanctions très élevées. En cas de non-respect, elles peuvent atteindre 5 % du chiffre d'affaires, de quoi faire tomber une entreprise !

“ Les PME ont toujours du mal à se positionner face au RGPD. Les entrepreneurs s'interrogent sur le sens de ces nouvelles contraintes, qui sont assorties de sanctions très élevées. En cas de non-respect, elles peuvent atteindre 5 % du chiffre d'affaires, de quoi faire tomber une entreprise ! ”

L'État avait confié à l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI) le soin de simplifier les démarches pour les demandes pour les PME mais cet organisme n'a pas la moindre idée de ce qu'est une entreprise de terrain. Le premier document qu'il avait rédigé à notre intention était incompréhensible. Lors d'une réunion internationale, j'ai évoqué avec mon homologue allemand notre difficulté en France à appliquer le RGPD. Il a

“ À partir de la même directive européenne, les Allemands parviennent à sortir quelques recommandations simples, les Français, une usine à gaz...” ”

été très surpris car en Allemagne toutes les indications que les PME ont besoin de savoir au sujet de RGPD tiennent sur une feuille A4. À partir de la même directive européenne, les Allemands parviennent à sortir quelques recommandations simples, les Français, une usine à gaz...

Parvenez-vous à mesurer le coût de cette défausse sur une PME comme la vôtre ?

Mesurer l'ensemble des coûts est compliqué. Je parviens à avoir une idée tâche par tâche. Pour le prélèvement à la source, par exemple, c'est assez simple. Le coût de départ est réparti sur deux postes : la mise à jour de logiciel, soit 1 500 euros par mise à jour, et le temps passé par une personne du service paie pour s'informer. Chez nous, je dirais qu'un salarié a passé trois jours entiers sur cette réforme. Ensuite, il y a tous les coûts masqués. Tous les mois, il faut prendre le temps de régler les problèmes des salariés qui ne comprennent pas les changements sur leur feuille de paie. L'administration avait été claire : en cas d'interrogations, il fallait orienter les employés vers le fisc. Dans la vraie vie, ça ne se passe évidemment pas de cette manière. Les personnes du service paie prennent toujours le temps d'essayer d'apporter une réponse aux uns et aux autres.

“ Mesurer l'ensemble des coûts est compliqué. Je parviens à avoir une idée tâche par tâche. ”

L'année dernière, en raison des demandes de l'État, nous avons même dû mettre à jour notre logiciel de paie à trois reprises, ce qui représente un coût de 4 500 euros. D'abord, il y a eu la simplification de la fiche de paie, puis, quatre mois plus tard, le gouvernement nous a demandé de faire ressortir les gains d'allègement de charges, et enfin le prélèvement à la source. Et la prochaine modification est déjà dans les tuyaux ! Pour veiller à l'égalité homme/femme, le gouvernement nous demande de mettre en place un nouveau système de notations, qui bien sûr nécessite une mise à jour des logiciels...

Les nouveaux logiciels de caisse anti-fraude, obligatoires depuis le premier janvier 2018, font aussi partie des obligations ruineuses. Ils coûtent environ 6 000 euros. Officiellement, ce nouveau système facilite la lutte contre la fraude à la TVA et le blanchiment mais il est vraisemblable que l'objectif de fond de l'administration est d'arriver à terme à un contrôle quasiment systématique en ligne des opérations financières, ce que les nouvelles technologies permettent aujourd'hui.

Vous êtes très sévère sur la manière dont l'État traite les PME. Que faudrait-il changer, selon vous, pour améliorer vos relations ?

“ Aujourd’hui, entreprendre sans se poser des questions d’environnement ou de dialogue social est parfaitement absurde. Mais il est absurde de vouloir tout régler par la loi car cela détruit les initiatives. ”

D’abord, une nouvelle fois, je ne m’oppose sur le fond aux demandes de l’État. Bien sûr, il faut donner du sens au capital ! Aujourd’hui, entreprendre sans se poser des questions d’environnement ou de dialogue social est parfaitement absurde. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail souhaitent trouver une entreprise qui a un vrai projet, qui dépasse l’horizon de sa rentabilité. Mais il est absurde de vouloir tout régler par la loi car cela détruit les initiatives.

Pour nous, la démarche RSE doit ainsi rester une démarche expérimentale, à encourager. Une initiative intéressante serait par exemple de créer un label RSE, délivré par une entité publique. Les entreprises certifiées RSE pourraient envoyer leur label aux différentes administrations. Si le certificat prouve que l’entreprise a réalisé les entretiens, qu’elle a travaillé sur l’égalité homme/femme, l’administration s’engagerait à ne pas contrôler une seconde fois la société. Aujourd’hui, on ne sait malheureusement pas encourager les vertueux, l’administration reste focalisée sur un objectif : sanctionner ceux qui n’ont pas rempli les bonnes cases.

Monique Canto-Sperber,

Philosophe, Directrice de recherche au CNRS, ancienne Directrice de l'École normale supérieure

Monique Canto-Sperber est directeur de recherche au CNRS, elle a été directrice de l'École normale supérieure et présidente de PSL.

Elle a publié de nombreux ouvrages, consacrés à la philosophie ancienne ainsi qu'à la philosophie morale et politique contemporaine, dont Éthiques grecques (2003), le Dictionnaire d'Éthique et de philosophie morale (1996, 4^e édition : 2004), L'Inquiétude morale et la vie humaine (2001), Les Règles de la liberté (2003), Le Bien, la guerre et la terreur (2005), Le Libéralisme et la gauche (2008), et Essai sur la vie humaine (2001), Naissance et liberté (2005, avec René Frydman), L'Oligarchie de l'excellence (2017), La fin des libertés (2019).

Nombre de dirigeants d'entreprise et observateurs dénoncent une forme de défausse de l'État. Ils s'agacent de voir l'administration confier toujours plus de missions aux entreprises, sans que ces nouvelles charges soient accompagnées de moyens. Quelle est votre vision générale de cette problématique ?

Ce sentiment de « défausse » est révélateur d'une évolution plus profonde. Il est lié au constat que de plus en plus d'entreprises s'efforcent de contribuer à de nouveaux objectifs publics comme la cohésion sociale, la mixité, la promotion des minorités, et des femmes, ou la défense de l'environnement – autant de missions que l'État revendique, mais qu'il ne mentionnait guère il y a une vingtaine d'années et qu'il n'est pas en mesure de réaliser seul. La présentation du budget 2020 français en a donné un exemple frappant : malgré les déclarations d'intention du gouvernement sur l'importance de la politique de l'environnement, les sommes affectées à ce domaine restent modestes. En conséquence, les États n'ont pas le choix : faute de moyens, ils doivent confier la réalisation de ces nouveaux objectifs en partie aux acteurs privés. Il s'agit là d'un mouvement général qui touche tous les pays. Les États n'ont plus la capacité de financer à eux seuls la réalisation de tels objectifs.

“ Les États n'ont pas le choix : faute de moyens, ils doivent confier la réalisation de ces nouveaux objectifs en partie aux acteurs privés. ”

Cette défausse vers les entreprises fait un peu écho à la tendance qu'a l'État à transférer des pans entiers de ses missions vers les collectivités locales et les organismes publics et parapublics – ce dont ceux-ci se plaignent amèrement...

Il s'agit d'un autre type de défausse qui éclaire bien la culture de notre administration. L'État a par exemple, lors de la réforme portant sur l'autonomie des universités, délégué aux institutions d'enseignement supérieur la gestion de leur budget, l'organisation de la paie du personnel, mais aussi l'évaluation et même la formulation des indicateurs servant à l'évaluation de l'établissement. Ce mouvement est présenté sous le doux euphémisme d'autonomie et de contractualisation. La réalité est plus contrastée : l'administration garde la main, et les résultats positifs de la gestion directe par les universités ne sont guère récompensés ; certes l'institution universitaire peut définir ses indicateurs, mais les performances de l'établissement n'amènent pas de finance-

ments accrus. Ce même type de délégation très partielle sera à l'œuvre, me semble-t-il, au moment de la réorganisation de France Télévision.

Certes la délégation est en général réclamée par les établissements publics ou parapublics. Qui ne souhaite pas gérer lui-même son budget ? Mais, pour revenir à l'enseignement supérieur, une fois que les universités ont gagné sur le papier leur autonomie, elles sont quand même restées soumises à la surveillance tatillonne de l'État et ont subi malgré elles ses réorientations brutales de politique – car l'État défend des intérêts et objectifs multiples, par toujours compatibles en eux.

“ Le contrôle est nécessaire dès que l'argent public est en jeu. Mais il n'a pas la même raison d'être avec les entreprises. ”

Le même phénomène s'observe avec les collectivités locales. L'État leur a délégué un spectre de missions, souvent les plus coûteuses et les plus pourvoyeuses d'ennuis, comme la gestion des lycées, l'aide sociale ou encore le recensement des mineurs isolés... Là aussi, il y a une vraie ambiguïté : les collectivités locales sont très demandeuses ; elles réclament

d'avantage de leviers pour agir sur leurs territoires. Mais ce genre de délégation est rarement réussi car l'État conserve souvent une position de contrôle plus ou moins explicite qui prive les acteurs locaux de réelles capacités d'initiative. L'État confie seulement, au mieux, les moyens de la mission, mais il ne laisse pas les collectivités s'exprimer sur la définition des objectifs, sur les indicateurs de réussite, encore moins sur les moyens de faire évoluer l'action publique. C'est très paradoxal. Comme si l'État central disait aux collectivités locales : « Je vais vous expliquer comment être autonome ! », alors que les collectivités, qui rassemblent des acteurs proches du terrain, connaissent mieux quels sont les meilleurs leviers d'action. Un exemple parfait me semble avoir été la décision de l'État d'imposer, en 2015, la création des intercommunalités, sans toujours tenir compte de l'opinion des acteurs locaux.

Vous décrivez un État central tout en contrôle, voire en autoritarisme vis-à-vis des entités publiques. Procède-t-il selon vous de la même manière avec les entreprises, qui lui sont culturellement moins proches ?

C'est un comportement habituel de l'administration française, et le contrôle est nécessaire dès que l'argent public est en jeu. Mais il n'a pas la même raison d'être avec les entreprises. L'État aurait beaucoup à apprendre des acteurs privés en termes d'efficacité, or on a parfois l'impression qu'il voudrait imposer aux entreprises les contraintes qui expliquent dans certains cas son propre manque d'efficacité.

En soi, la défausse de l'État ou, pour le dire plus positivement, la délégation aux acteurs privés ou parapublics et aux pouvoirs locaux d'un certain nombre de missions qui relevaient auparavant exclusivement du pouvoir central, ne serait pas une mauvaise chose si elle impliquait une vraie délégation de responsabilité et si elle résultait d'une véritable réflexion sur les meilleures modalités de réalisation de l'action publique. L'État a bien sûr le droit d'inciter les entreprises à embrasser de nouvelles missions, d'autant plus que beaucoup d'entreprises aujourd'hui adhèrent aux valeurs qu'il s'agit de promouvoir. Mais encore faudrait-il que les

“ La défausse de l'État ou, pour le dire plus positivement, la délégation aux acteurs privés ou parapublics et aux pouvoirs locaux d'un certain nombre de missions qui relevaient auparavant exclusivement du pouvoir central, ne serait pas une mauvaise chose si elle impliquait une vraie délégation de responsabilité et si elle résultait d'une véritable réflexion sur les meilleures modalités de réalisation de l'action publique. ”

entreprises aient toute latitude pour faire des propositions sur la manière dont elles peuvent réaliser ces missions ! Cela donnerait lieu à une coopération beaucoup plus intéressante pour tout le monde, et beaucoup plus féconde.

“ L’État a tendance à mettre en place des mécanismes de contrôle extrêmement coûteux pour les entreprises sans se soucier le moins du monde de leur faisabilité. ”

Ce qui ne fonctionne pas bien aujourd’hui tient au fait que l’État a tendance à mettre en place des mécanismes de contrôle extrêmement coûteux pour les entreprises sans se soucier le moins du monde de leur faisabilité. Par exemple, l’exigence, mentionnée dans la loi de mars 2017, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises

donneuses d’ordre¹¹, imposant que les groupes français contrôlent les sous-traitants de leurs sous-traitants, elle est assez inappropriée car concrètement inapplicable. Ce genre de choses démontre une certaine ignorance de la nature d’une entreprise et de sa capacité d’action. La plupart des entreprises sont soucieuses d’être en conformité avec la loi, mais parfois c’est à peine possible, elles sont alors obligées de la contourner, en risquant à tout un moment de se faire rappeler à l’ordre, ce qui entraîne des conséquences dramatiques pour l’activité. L’irréalisme de certaines normes peut entraîner des effets pervers considérables : il incite les entreprises à adopter procédures d’évitement et stratégies de passer clandestin.

L’État ne se donne-t-il pas à peu de prix le beau rôle en contraignant les entreprises à adopter des valeurs qu’elles avaient de toute façon déjà fait leurs pour des questions d’image et de concurrence ?

Ce nouvel agenda éthique, environnemental, de cohésion sociale dépasse largement les États. C’est une tendance internationale qu’on retrouve dans toutes les cultures économiques occidentales. Les entreprises n’ont d’ailleurs pas attendu qu’il y ait les lois pour se donner des missions de ce type. La déclaration, en août 2019, de la *Business Roundtable* – organisme qui rassemble 188 PDG des plus grandes entreprises américaines et est présidé par le patron de JP Morgan – était à ce titre très claire. La *Business Roundtable* a affirmé que la mission de l’entreprise n’était plus seulement de promouvoir l’intérêt de ses actionnaires, mais aussi celui de toutes ses parties prenantes et, de manière générale, de veiller à la qualité de son environnement socio-économique. Autre signe : le Parlement des entrepreneurs d’avenir, réuni à Paris les 21 et 22 janvier 2020, a souligné la nécessité d’intégrer les enjeux environnementaux et sociaux dans toute l’action des entreprises, jusqu’à son management. J’ajouterai que la loi Pacte permet à présent aux entreprises de profiter d’un cadre juridique leur donnant les moyens de faire apparaître ces enjeux dans leurs statuts et de les rappeler à leurs actionnaires (leur exécution pourrait même être vérifiée par un organisme indépendant).

“ Ce nouvel agenda éthique, environnemental, de cohésion sociale dépasse largement les États. Les entreprises n’ont d’ailleurs pas attendu qu’il y ait les lois pour se donner des missions de ce type. ”

L’État devrait plutôt jouer, si je puis dire, un rôle d’accompagnateur. Les entreprises ne sont pas des monades isolées ! Elles sont dans l’obligation de capter la demande des consommateurs. Dans la mesure où la société promeut désormais ces valeurs, les entreprises n’ont pas d’autre choix que de les faire leurs. Que le pouvoir politique fasse comme si lui-même était à la tête de ce mouvement serait plutôt de sa part un signe de bonne stratégie.

11. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre.

“ En France, l'injonction de l'État prend un relief particulier, étant donné sa place prépondérante dans l'économie. ”

En France, l'injonction de l'État prend un relief particulier, étant donné sa place prépondérante dans l'économie. Son rôle dépasse largement le fait d'être actionnaire de tel ou tel groupe. L'État français est très puissant en termes de régulation, d'arbitrage, de capacité d'intervention. On trouve très peu d'équivalents dans le monde d'une telle coprésence de la puissance étatique et des acteurs économiques. Un des exemples les plus frappants est que le ministre de l'Économie « convoque » volontiers le PDG d'une entreprise, quand y surgit un problème qui émeut l'opinion, ce qui se voit rarement ailleurs dans le monde libéral.

In fine, pensez-vous que ces nouvelles exigences envers les entreprises renforcent ou affaiblissent l'image de l'État ?

L'État essaie d'être perçu dans l'opinion publique comme le grand organisateur de ce nouvel élan de responsabilité sociale. Dans le domaine qui nous occupe, je pense que le vrai danger pour l'État vient de sa propension à imposer des normes irréalistes. L'impraticabilité de certaines de ses injonctions, sans parler de ses exigences contradictoires, a en effet tendance à décrédibiliser son pouvoir normatif. L'État devrait plutôt tenter de bien faire ce pour quoi il est fait, c'est-à-dire lutter contre les privilèges, faire appliquer la loi, assurer l'ordre et l'égalité de tous devant la loi. Il peut favoriser la réalisation de nouveaux objectifs normatifs de cohésion sociale, intégration, mixité et durabilité, mais il ne peut l'assumer de part en part.

“ Le vrai danger pour l'État vient de sa propension à imposer des normes irréalistes. L'impraticabilité de certaines de ses injonctions, sans parler de ses exigences contradictoires, a en effet tendance à décrédibiliser son pouvoir normatif. ”

Il ne serait pas non plus inutile que l'administration veille à établir une certaine cohérence entre ces nouveaux objectifs et ce qui se pratique dans les services publics. Sur le terrain, l'État n'est pas toujours en mesure d'assumer ces nouvelles normes sociales qu'il voudrait imposer aux entreprises. Bien qu'elles figurent dans les règlements généraux, l'État n'a pas les leviers qui permettraient de les intégrer dans son propre fonctionnement, dans ses interactions avec le public et avec ses propres parties prenantes, ce qu'ont déjà fait en partie les entreprises. À vrai dire, le secteur public ne semble pas s'être approprié ces valeurs car, à la différence des entreprises qui doivent séduire leur client, il est en position de monopole pour la plupart des services qu'il produit.

“ Le secteur public ne semble pas s'être approprié ces valeurs car, à la différence des entreprises qui doivent séduire leur client, il est en position de monopole pour la plupart des services qu'il produit. ”

Existe-t-il une réflexion de fond sur les missions que l'État devrait déléguer et sur celles qu'il devrait conserver ?

Pas vraiment, me semble-t-il. L'actualité en donne la preuve. L'État s'approprie des missions nouvelles, comme le financement de l'innovation, avec la proposition d'un fonds de 10 milliards d'euros, annoncé pendant la campagne d'Emmanuel Macron. Est-ce vraiment nécessaire ? Les liquidités abondent, et les investisseurs disposent de bonnes informations pour savoir où investir. L'État est en général soupçonneux à l'égard des intérêts privés.

Il me semble que l'État devrait en priorité se « défausser » sur d'autres entités privées ou parapubliques dans les domaines où il cumule notoirement dépenses élevées et inefficacité chronique. L'école primaire, marquée

“ Il me semble que l’État devrait en priorité se « défausser » sur d’autres entités privées ou parapubliques dans les domaines où il cumule notoirement dépenses élevées et inefficacité chronique. ”

d’apprentissage tout en conservant bien sûr, pour tous, les mêmes objectifs nationaux. Le problème, c’est que, en France, toute différenciation est perçue comme une menace pour l’égalité. Sur l’école primaire, l’État devrait se défausser en partie, tout en gardant la main bien sûr sur la définition des objectifs de formation.

Dans un autre registre, j’ai été marquée par le rôle des ONG et associations auprès des migrants en 2015, 2016 et 2017. Sans leur engagement, il y aurait eu sans aucun doute beaucoup de migrants en réel danger. L’État ne peut pas gérer sa politique d’asile sans l’aide de ces associations, ce qui n’a pas empêché l’exécutif de dévaloriser et délégitimer leur action. Sur ce sujet, l’État devrait, non pas se défausser – car il est tout à fait légitime qu’il fixe les objectifs d’une politique de migration – mais mettre les associations autour de la table pour réfléchir avec elles sur les actions qui seraient compatibles avec le cadre fixé par l’État et en phase avec leur valeurs. Ce serait une gestion infiniment plus responsable que ce qui est pratiqué actuellement.

Du côté des entreprises, pensez-vous que leur engagement pour une société plus inclusive, plus durable... soit sincère ou n’y voyez-vous que pur cynisme ?

Je ne suis pas sûr que le débat autour de la motivation des patrons joue un rôle majeur. Aujourd’hui, tous les cas de figure doivent d’ailleurs coexister, de la personne la plus convaincue de l’importance de l’éthique à la plus cynique. D’abord, quelle que soit la sensibilité du dirigeant, l’entreprise n’a pas le choix : elle doit respecter la loi. Et, au-delà de la loi, les acteurs privés sont aussi contraints de se soumettre à une forme d’accord implicite sur les nouvelles valeurs qui caractérisent notre société : respect, cohésion, souci de l’avenir et de la durabilité de l’action... Les pratiques de ces entreprises sont naturellement pénétrées par des idées, des valeurs qui sont aujourd’hui largement diffusées dans la société. Elles ne peuvent rester à l’écart, celles qui le souhaiteraient seraient d’ailleurs, je pense, vite pénalisées. Le PDG du groupe Rocher veut ainsi que son entreprise soit une des premières multinationales à profiter du nouveau statut d’entreprise à mission, prévu par la loi Pacte.

Afin de s’assurer que leurs produits et services sont bien compatibles avec cette tendance de fond, plusieurs entreprises se sont dotées d’un conseil d’administration parallèle composé de teneurs, qui sont naturellement plus sensibles à ces thèmes. Les grands groupes envoient aussi régulièrement des questionnaires à l’ensemble de leurs salariés afin de mieux cerner leurs attentes. C’est une démarche à la fois très favorable aux nouveaux objectifs dont nous parlons et en phase avec le fait que les entreprises recherchent des atouts différenciants par rapport à la concurrence.

La référence à ces valeurs peut aussi permettre aux entreprises de créer une culture d’entreprise afin de s’assurer de l’engagement de leurs employés, de leur allégeance. Pour beaucoup de salariés, travailler dans une entreprise qui diffuse un discours fort sur la responsabilité envers l’environnement peut être enthousiasmant. Et il est dans tous les cas intéressant

“ Il est dans tous les cas intéressant qu’une entreprise souhaite, vis-à-vis de ses salariés, formuler un objectif commun qui soit en phase avec notre société. Même si chacun poursuit simplement son intérêt, cela n’exclut pas d’atteindre des objectifs qui dépassent la rentabilité immédiate. ”

qu'une entreprise souhaite vis-à-vis de ses salariés formuler un objectif commun qui soit en phase avec notre société. Même si chacun poursuit simplement son intérêt, cela n'exclut pas d'atteindre des objectifs qui dépassent la rentabilité immédiate.

Les entreprises vont-elles devoir modifier leur mode d'organisation pour s'adapter à ces nouvelles missions ?

“ Le modèle d'entreprises qui prévalait des années 1970 jusqu'à 2010 est aujourd'hui remis en cause. ”

Oui, le modèle d'entreprises qui prévalait des années 1970 jusqu'à 2010 est aujourd'hui remis en cause. Pendant cette période, les acteurs se sont concentrés sur la production de leur savoir-faire, au cœur de leur avantage comparatif, et ont externalisé le reste. Certaines entreprises sont restées sur ce modèle, d'autres ont décidé de revenir vers le schéma des

années 1950-1960, quand la cantine, le gardiennage, le nettoyage ou encore la comptabilité étaient assurés au sein du même groupe. Elles ont à présent réintégré une partie de ces services dans leur périmètre cœur. Ce qui représente un atout considérable pour créer de la cohésion sociale et fidéliser les employés.

Dans cette affaire, qui manipule qui au sein du triangle État/entreprises/consommateurs ?

Toute la vie économique et politique oppose des acteurs qui ont des intérêts divergents, c'est tout à fait naturel. Ce qui est intéressant, c'est de trouver des modes de conciliation au sein de ces intérêts contraires. Après, qui manipule qui ? Consommateurs et salariés sont bien sûr incités à agir de telle ou telle façon. De leur côté, ces derniers trouvent, chacun de leur côté, leur intérêt dans l'émergence de ces nouvelles normes, même si les entreprises gagneraient bien sûr à être associées à la définition des objectifs à atteindre et aux modalités de leur mise en œuvre. Ce n'est pas encore le cas !

Nicolas Duhamel, Conseiller du Président du Directoire du Groupe BPCE, en charge des Affaires Publiques

Pascale Parquet, Directeur au sein du Secrétariat Général du Groupe BPCE

Nicolas Duhamel est Directeur des affaires publiques du Groupe BPCE après avoir été Directeur Général Finance du groupe. Inspecteur des finances, il a notamment été Directeur Financier du groupe Havas, Directeur Général adjoint de Vivendi Universal Publishing, Directeur Général Finance du groupe La Poste et administrateur de La Banque Postale, avant de rejoindre BPCE à sa création en 2009.

Pascale Parquet est Directeur aux côtés du Secrétaire Général du Groupe BPCE. Commissaires aux Comptes, elle a exercé près de 20 ans dans plusieurs cabinets d'audit. Elle a ensuite rejoint le Groupe Caisse d'Épargne où elle a été successivement Directeur des Comptabilités du Groupe, Membre du Directoire en charge des Finances de la Caisse d'Épargne Ile-de-France puis Directeur Conformité et Sécurité Groupe BPCE.

Elle est par ailleurs membre de la Commission Nationale des Sanctions.

Au cœur des flux financiers, les banques sont devenues au fil des ans des « alliés » naturels de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment... Vivez-vous cette collaboration comme une « défausse de l'État » ?

“ Face à un déficit et une dette de plus en plus importants, l'État tente de reporter sur des acteurs privés le soin d'exercer des missions d'intérêt général afin d'alléger ses dépenses. Sans que ces nouvelles tâches ne soient jamais compensées. ”

Et les banques se retrouvent désormais également sollicitées pour aider les populations modestes, protéger les personnes âgées, etc. Sans que ces nouvelles tâches ne soient jamais compensées. L'État a pourtant l'habitude d'organiser des concessions ou la délégation de missions de service public, voire des partenariats publics privés, dans des cadres bien définis qui protègent habituellement les intérêts des deux parties, avec des contreparties ou des compensations par exemple. Il sait donc très bien le faire... mais cela ne semble pas s'appliquer aux tâches qui incombent de plus en plus aux banques, au service de l'État et de ses administrations.

Nicolas Duhamel : Depuis des décennies, nous sommes mis à contribution par l'administration pour l'aider à lutter contre toute sorte de fraudes *via* de multiples systèmes de reporting. Mais le phénomène a pris de l'ampleur ces derniers temps, pour des raisons, je pense, de contraintes des finances publiques. Face à un déficit et une dette de plus en plus importants, l'État tente de reporter sur des acteurs privés le soin d'exercer des missions d'intérêt général afin

Pascale Parquet : Dans le monde bancaire, nous sommes même familiers de ces mécanismes où l'État rémunère un acteur privé pour un service précis. Je pense par exemple au Crédit Foncier de France (dont les

activités ont aujourd'hui été réintégrées au sein du groupe BPCE), qui assurait des missions de services publics dans le cadre de la politique d'aide au logement. La Banque Postale est de son côté chargée d'une mission de bancarisation des populations les plus fragiles. Ces missions historiques sont, elles, compensées par des aides financières. Mais, aujourd'hui, l'État ne met plus de compensation en face des nouvelles tâches qu'il assigne au privé.

Sur le dossier du prélèvement à la source, certains parlementaires préconisaient de charger les banques de prélever directement, pour l'envoyer à l'État, l'impôt sur le revenu sur les salaires ou les pensions. Le secteur bancaire s'y est opposé et vous avez été entendus !

“ Ce n'est pas le rôle des banques de remplacer ainsi *de facto* le fisc. ”

N.D. : Oui, avec la Fédération Bancaire Française (FBF) nous nous sommes opposés à cette idée de placer les banques au cœur du système. Nous estimions simplement que ce n'est pas le rôle des banques de remplacer ainsi *de facto* le fisc. Cela aurait demandé en plus un effort considérable

d'adaptation aux groupes bancaires. Nous avons en effet été entendus : aujourd'hui, en ce qui concerne le prélèvement à la source, nous jouons vis-à-vis de nos salariés exactement le même rôle que n'importe quelle autre entreprise.

Autre exemple, nous avons été en alerte sur un nouveau projet de TVA scindée. Pour lutter contre la fraude à la TVA qui représenterait en France quelque 20 milliards d'euros, des parlementaires comme le rapporteur de la commission des finances au Sénat, Albéric de Montgolfier, ont proposé que les banques, au moment de la réception d'une transaction, scindent le paiement en deux, avec d'un côté le versement du prix hors taxe au vendeur et, de l'autre, le versement de la TVA directement à l'administration fiscale. L'idée est que la TVA ne soit plus collectée, comme c'est le cas aujourd'hui, par les entreprises qui vendent un produit mais qu'elle soit arrêtée au niveau d'un compte bancaire spécifique rattaché à l'entreprise en question au moment du paiement et ensuite renvoyée par les banques vers l'État. Cette décomposition devant permettre de lutter contre une forme de fraude à la TVA notamment, paraît-il, autour des plateformes de ventes en ligne opérant en France mais proposant des biens produits à l'étranger.

Nous ne souhaitons pas endosser cette responsabilité, d'autant que la réglementation européenne s'y oppose. En effet, les règlements de l'espace unique de paiement en euros, en anglais *Single Euro Payments Area* (SEPA), précisent que l'on ne peut pas dissocier la TVA du principal de la vente.

Votre position sur la TVA est compréhensible, mais est-elle tenable ? À terme, les banques ne sont-elles pas condamnées, en raison des nouvelles techniques de traitement des données, à se retrouver au cœur de tous les dispositifs publics anti-fraude ?

P.P. : Nous espérons avoir gain de cause sur la TVA. D'autant que les textes nous protègent. Pour le reste, il faut reconnaître que l'empilement des mesures plaçant les banques au cœur du contrôle de la fraude fiscale est impressionnant et qu'il est difficile pour le secteur de se faire entendre sur un tel sujet. La révolution des données a encore renforcé l'appétit des administrations publiques partout dans le monde à se voir remonter de l'information.

“ La révolution des données a encore renforcé l'appétit des administrations publiques partout dans le monde à se voir remonter de l'information. ”

Inspiré des textes réglementaires américains (comme le « Foreign Account Tax Compliance Act », Fatca), l'OCDE a ainsi mis en place en 2016 l'« Échange Automatique d'Informations » (EAI) entre les principaux États du monde pour lutter contre l'évasion fiscale. Le but de Fatca pour le fisc américain était de pouvoir contrôler les contribuables américains non-résidents sur le sol national. De la même manière, l'EAI oblige les banques à recueillir la résidence fiscale de chacun de leurs clients *via* un formulaire d'auto-certification à chaque nouvelle ouverture de compte. Et si le client n'est pas un résident fiscal français, nous devons obtenir son identifiant fiscal. À partir de ces données, les banques doivent fournir un reporting annuel auprès des autorités fiscales de chaque pays de résidence des clients. Nous devons ainsi communiquer à ces autorités étrangères des informations sur les revenus perçus en France par ces clients. Ces demandes créent régulièrement de la tension car les clients ne comprennent pas toujours pourquoi nous exigeons ce type d'informations et ont parfois du mal à remplir le formulaire qui n'est pas très simple.

“ Les banques ne sont pas rémunérées pour cette surcharge administrative et peuvent même être sanctionnées en cas de manquement. ”

Les banques ne sont pas rémunérées pour cette surcharge administrative et peuvent même être sanctionnées en cas de manquement – le fisc français pouvant alors infliger des amendes aux banques et engager des redressements auprès des particuliers concernés.

Toujours sur la fraude fiscale, Gérald Darmanin, le ministre de l'Action et des comptes publics, a présenté fin octobre une ordonnance instaurant une obligation de déclaration des schémas d'optimisation fiscale transfrontaliers « agressifs ». Ce sera une charge lourde pour les banques ?

P.P. : Oui, il s'agit d'une obligation supplémentaire issue de la transposition d'une directive européenne 2018/822 du 25 mai 2018 (dite « DAC 6 », pour « Directive on Administration Cooperation n° 6 »). À partir du 1^{er} juillet 2020, les intermédiaires ou contribuables devront déclarer aux autorités fiscales compétentes des États membres les montages fiscaux transfrontières potentiellement « agressifs », afin de renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Ces intermédiaires peuvent être des banquiers ou des conseillers fiscaux et devront, par exemple, déclarer si un client réalise un investissement au Luxembourg ou dans un paradis fiscal. Tous les mois, il faudra présenter la liste des opérations en question.

Beaucoup de questions techniques se posent encore sur le périmètre de ces nouvelles dispositions. Là encore, des sanctions pourront s'appliquer sur les intermédiaires qui n'auraient pas déclaré les informations nécessaires. L'ordonnance française publiée au *Journal officiel* le 22 octobre 2019 prévoit une amende de 5 000 euros par dispositif non déclaré, puis de 10 000 euros en cas de réitération sur l'année civile en cours et les trois précédentes, avec un plafond fixé à 100 000 euros par année civile. Toutes ces transactions, après un tri, sont censées être déversées dans un registre européen qui listerait les opérations d'évasion fiscale.

Considérez-vous la fiscalité bancaire, censée orienter les ménages vers tels ou tels types de produits d'épargne ou d'investissement, comme une forme de défausse ?

N.D. : Il s'agit clairement d'une zone d'interférence entre l'État et l'entreprise. Les banques sont un vecteur essentiel de tout ce système d'incitation fiscale que met en place l'État français pour orienter les choix des acteurs économiques. C'est vrai aussi sur les activités de crédit. Pour inciter les Français, et particulièrement les ménages modestes, à faire des travaux de rénovation énergétique dans leurs bâtiments, un système d'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) a été mis en place. Concrètement, cela passe par un abaissement du taux du crédit à 0 % avec subvention de l'État à la banque. Nous sommes donc devant une mission d'intérêt général (la lutte

contre le changement climatique et la transition énergétique), théoriquement compensée. Sauf que le montant de la compensation, en réalité, ne couvre pas tous les frais. Et les différentes incitations que met en place l'État ne fonctionnent pas toujours.

Par exemple, il faut plusieurs mois pour obtenir la prime à la casse des vieilles automobiles. Du coup, ce sont plutôt les concessionnaires qui s'en chargent : si une banque considère que proposer un produit subventionné par l'État est trop complexe ou qu'elle ne recouvrera pas tous ses frais, elle ne va pas aller sur ce marché. Même s'il s'agit d'un choix rationnel et que la liberté des agents économiques est reconnue dans ce pays, un tel manque d'allant peut nous valoir des remontrances bruyantes de la part de certains responsables politiques.

Lors de la crise des « gilets jaunes », en décembre 2018, à la demande du gouvernement, les banques ont par ailleurs accepté de revoir leurs tarifs à la baisse pour aider les personnes considérées en situation financière fragile...

N.D. : Les banques ont en effet pris ces engagements avec responsabilité. Ces mesures de protection des clientèles fragiles devraient coûter près d'un milliard d'euros au secteur bancaire français. Tous les clients ont bénéficié d'un gel des tarifs en 2019 et les clientèles « fragiles » d'un plafond des frais mensuels de 16,50 euros, quelle que soit la nature des incidents que cette catégorie de clients pouvait rencontrer. Tandis que les frais des clientèles dites « potentiellement fragiles » ont été de leur côté plafonnés à 25 euros par mois.

Dans ce cas, on ne peut pas vraiment parler de défausse, car tout le secteur bancaire était d'accord pour aller de l'avant et répondre ainsi à la crise sociale. En revanche, on peut s'interroger sur les conséquences pour les autres catégories de clientèle de cette subvention implicite aux plus fragiles. À terme, il est évident que le coût pour les banques devra être supporté par d'autres clients.

P.P. : Et, il y a toujours un risque de surenchère avec l'État qui pourrait en demander encore davantage aux banques en réclamant l'élargissement de la population bénéficiant de frais plafonnés.

“ Globalement, l'État a tendance à confier de plus en plus aux acteurs privés le soin de traiter de problèmes de société. Un sujet sur lequel l'État se penche actuellement est celui des populations vieillissantes. ”

Globalement, l'État a tendance à confier de plus en plus aux acteurs privés le soin de traiter de problèmes de société. Un sujet sur lequel l'État se penche actuellement est celui des populations vieillissantes. Les régulateurs travaillent en effet sur un texte pour demander aux banques d'identifier d'éventuels abus de faiblesse sur les comptes bancaires de personnes vieillissantes. Une consultation publique a été lancée en décembre 2018 par l'Autorité des Marchés Financiers

(AMF) sur les pratiques commerciales à destination des populations vieillissantes. Cela va très loin et pourrait placer les conseillers bancaires dans des situations extrêmement délicates.

N.D. : En agence, nous sommes d'ores et déjà habitués à rencontrer des cas complexes. Par exemple, quand une personne de 85 ans dit à son conseiller qu'il veut changer totalement la dévolution de son assurance vie qui allait jusqu'ici vers sa famille. Il s'agit d'une question de déontologie, que nous traitons déjà. Mais si l'administration vient interférer de manière très intrusive dans ces sujets délicats, cela rend la relation encore plus difficile.

P.P. : Il y a derrière la question de qui doit être effectivement considéré comme une personne vieillissante... Il faut aborder ces sujets avec une très grande prudence. Et, même pour ce type de question de société, il semblerait que ce projet de régulation soit assorti de possibilités de sanctions, à l'encontre des banques. Mais

nous ne savons pas encore si cette nouvelle « mission », qui aura naturellement un coût, sera compensée et de quels moyens les banques pourraient disposer pour la mener à bien...

L'État est également très vigilant aux questions d'égalité territoriale. Où en sont les discussions autour du maillage des zones rurales en Distributeurs Automatiques de Banque (DAB) et Guichets Automatiques de Banque (GAB) ?

N.D. : Une proposition de loi sur la désertification bancaire, initiée par le sénateur du Puy-de-Dôme, Éric Gold, avait été débattue par le Sénat à l'automne 2018. Le texte comprenait deux propositions : la création d'un fonds abondé par les acteurs privés dédiés au maintien, voire à la création, de DAB dans les communes rurales et une extension de la mission d'aménagement du territoire de La Poste, cette dernière devant équiper chacun de ses 17 000 points de contact d'un DAB. Au final, les parlementaires ont confié à la Banque de France le soin d'opérer une cartographie de tous les moyens d'accès aux espèces et l'institution a conclu que l'état actuel de la couverture était satisfaisant. Tous les Français ont accès à un DAB à quinze minutes de voiture. Il y a eu un débat important là-dessus qui reviendra sans doute. Il faut garder en tête que la France compte 55 000 DAB, dont plus de 11 000 du Groupe BPCE. Les habitants des zones rurales bénéficient aussi d'autres modalités d'accès aux espèces, notamment chez les commerçants.

Les banques proposent, si besoin, aux municipalités volontaires, l'implantation d'un distributeur, qui sera subventionné par la commune. La filière espèces des banques est largement déficitaire : elle n'a pas les moyens de financer des politiques d'aménagement du territoire. C'est une question de rentabilité pour les banques. Contrairement à certaines idées largement véhiculées, les banques ne disposent pas de moyens illimités et leur rentabilité est fortement impactée par les exigences de fonds propres.

“ Contrairement à certaines idées largement véhiculées, les banques ne disposent pas de moyens illimités et leur rentabilité est fortement impactée par les exigences de fonds propres. ”

Parvenez-vous à chiffrer le coût total de cette défausse pour le secteur bancaire français ?

“ C'est très difficile de calculer un coût total et nous n'avons jamais fait cet exercice. ”

P.P. : C'est très difficile de calculer un coût total et nous n'avons jamais fait cet exercice. Par exemple, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et conformément aux demandes de Tracfin, les banques filtrent tous les flux de leurs clients

grâce à des logiciels auxquels sont associés des scénarii et qui permettent de générer des alertes à investiguer. Ces alertes sont traitées quotidiennement par les directeurs d'agence et les conseillers clientèle qui y consacrent du temps. Sur la base d'une liste d'alertes liées à son portefeuille de clients, un conseiller aura à les traiter dans la journée, analyser chaque alerte, classer sans suite les cas pour lesquels il a connaissance des opérations de ses clients et récupérer l'information pour les autres. Quand il a un doute, il doit transmettre les opérations suspectes – y compris celles dont il ne pouvait pas déterminer la nature par lui-même ou en l'absence de justification obtenue des clients, certains ne souhaitant pas répondre à ces questions – à des services spécialisés, en charge de la lutte anti-blanchiment, qu'on appelle les « SLAB » dans le groupe et qui représentent aujourd'hui des équipes importantes.

N.D. : Dans le groupe, ce sont en effet plus de 500 personnes qui travaillent dans ces services SLAB afin de traiter les alertes en second niveau. Leur masse salariale peut être estimée à 50 millions d'euros par an ! Sans

même tenir compte du coût des logiciels et bien sûr du temps passé par tous nos directeurs d'agence sur leur reporting Tracfin...

“ Au fil des ans, la proportion de temps passé à des tâches administratives pour le compte de la puissance publique n'a cessé de croître, réduisant d'autant la disponibilité des banquiers de terrain pour le contact avec la clientèle, qui est pourtant leur cœur de métier. ”

Avez-vous le sentiment que l'État, à défaut d'offrir des compensations aux acteurs privés, prenne en compte ces contraintes financières ?

N.D. : Non. Les autorités et la plupart des acteurs économiques ne considèrent souvent que les profits des banques en valeur absolue et non la rentabilité de nos fonds propres. Ce qui pose aujourd'hui un problème : les autorités ont en effet requis une accumulation de fonds propres pour des raisons prudentielles et, en même temps, un certain nombre de facteurs, dont en premier lieu la baisse des taux d'intérêt, a provoqué une chute de leur rentabilité. En moyenne, ces cinq dernières années, BPCE a dégagé un résultat net de 3 milliards d'euros. Cela peut sembler très important, mais finalement pas tant que cela lorsque l'on sait que la rentabilité des capitaux propres tourne autour de 6 %.

L'État aurait-il d'autres moyens de réaliser toutes ces missions sans solliciter les banques ?

N.D. : Ce qui est saisissant c'est que les administrations ne semblent pas se demander si elles ne pourraient pas se charger en direct de ces missions, sans demander aux acteurs financiers. Pour les banques, c'est un peu la double peine. Non seulement ces tâches ne donnent lieu à aucune compensation financière mais, en cas de manquement, elles peuvent déboucher sur des sanctions. C'est un rôle très frustrant à tenir pour un acteur privé.

“ Pour les banques, c'est un peu la double peine. Non seulement ces tâches ne donnent lieu à aucune compensation financière mais, en cas de manquement, elles peuvent déboucher sur des sanctions. C'est un rôle très frustrant à tenir pour un acteur privé. ”

Nous manquons aussi de moyens car nous n'avons pas accès à nombre de données et d'informations qui sont pourtant documentés par certaines administrations publiques ou autorités - informations qui pourraient nous permettre de travailler plus efficacement dans certains cas. Par exemple, il ne serait pas absurde de permettre aux banques de vérifier la véracité des numéros fiscaux des clients qui ouvrent des comptes. Ce serait plus simple pour détecter d'emblée une partie des fraudeurs. Dans un autre registre, le Livret d'Épargne Populaire (LEP) est attribué sous certaines conditions de ressources. La vérification annuelle de cet élément pour les bénéficiaires serait facilitée par l'accès des banques à une base de données appropriée de l'administration, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Rolland Nino,

Directeur Général Exécutif et membre du Directoire de BDO France, Commissaire aux comptes et Expert-comptable

Commissaire aux comptes et Expert-comptable, Rolland Nino est Directeur Général Exécutif et membre du Directoire de BDO France.

Spécialiste de la protection sociale et de la rémunération du dirigeant d'entreprise, il est par ailleurs membre du bureau de l'Institut de la Protection Sociale et a co-publié plusieurs livres blancs.

L'État a-t-il tendance à se défausser de plus en plus fréquemment sur les entreprises ?

“ Le mouvement s'est certes accéléré récemment mais son acte fondateur remonte à la... IV^e République. La TVA est née. ”

La défausse de l'État sur les entreprises, c'est une très longue histoire en France. Le mouvement s'est certes accéléré récemment mais son acte fondateur remonte à la... IV^e République de René Coty et à l'invention « géniale » d'un jeune haut fonctionnaire, Maurice Lauré. Alors directeur général adjoint des impôts, cet inspecteur des finances publie en 1953 *La Taxe à la valeur ajoutée*. Les préconisations

de l'ouvrage seront reprises dans une loi l'année suivante. La TVA est née. L'idée de Lauré intervient dans un contexte social particulier : un an plus tôt, Pierre Pujade a créé l'Union de défense des commerçants et artisans (UDCA), qui entend protéger le petit commerce contre « l'État vampire ».

La TVA va permettre de mettre un terme au système complexe de cascade d'impôts à la consommation et à la production, qui intervenaient tout au long du circuit de fabrication d'un bien. À la place, l'administration demande aux entreprises de remplir chaque mois un tableau à double entrée avec une colonne pour la TVA qui est payée aux fournisseurs et une seconde colonne pour la TVA prélevée aux clients. Si le solde est positif, l'entreprise le reverse au fisc. S'il est négatif, le Trésor public le rembourse à l'entreprise. À la fin, l'impôt est ainsi uniquement payé par le consommateur final. Et, grande nouveauté méthodologique, Lauré a l'idée de demander aux entreprises de collecter cet impôt pour le compte de l'État. L'invention eut un tel succès qu'à l'exception notable des États-Unis, quasiment tous les pays adoptèrent la TVA dans les décennies suivantes.

“ Grande nouveauté méthodologique, Lauré a l'idée de demander aux entreprises de collecter cet impôt pour le compte de l'État. ”

Aujourd'hui, les entreprises doivent être désormais rodées en ce qui concerne la déclaration de la TVA ? Vivent-elles encore la collecte de cette taxe comme une forme de défausse de l'État ?

La TVA existe en effet depuis 65 ans maintenant mais remplir les déclarations reste incroyablement complexe car les règles ne cessent d'évoluer. Tous les deux mois, l'administration envoie de nouvelles mises à jour. Par

exemple, les taux, qui sont de très efficaces outils de politique fiscale, varient régulièrement et sont différents d'un produit à l'autre. De 1970 à 1987, il y avait même un taux de TVA majoré de 33 % pour les produits considérés comme luxueux – qui pouvait porter notamment sur les voitures mais aussi le caviar voire certains livres. La fiscalité était alors vue comme un instrument de la morale !

Avec 194 milliards d'euros collectés en 2018, la TVA représente plus de la moitié des recettes fiscales de l'État. C'est aussi l'impôt qui donne lieu au maximum de redressements et corrections. Aujourd'hui, dans les grandes entreprises, des équipes fiscales entières sont dédiées au sujet de la TVA. Et, si l'entreprise n'a pas les moyens d'internaliser son traitement, elle le confie très souvent à un expert-comptable compte tenu de la complexité et des risques s'y attachant. Il y a certes un système dit « simplifié », dans le cadre duquel l'entreprise peut faire trois déclarations par an au lieu d'une tous les mois. Mais même ces déclarations restent complexes car le régime est caractérisé par d'innombrables exceptions. Par exemple, une entreprise peut récupérer la TVA sur le transport de marchandises. En revanche ce n'est pas possible sur les transports de ses salariés (taxi, transports en commun, avions...), sauf pour les péages ou dans le cas d'un contrat permanent de transports, comme lors de la mise en place d'une navette.

“ Aujourd'hui, dans les grandes entreprises, des équipes fiscales entières sont dédiées au sujet de la TVA. Et, si l'entreprise n'a pas les moyens d'internaliser son traitement, elle le confie très souvent à un expert-comptable compte tenu de la complexité et des risques s'y attachant. ”

La TVA a donc constitué le socle de la politique de défausse de l'État. Quels en ont été les développements suivants ?

“ Le deuxième grand moment de défausse intervient le premier janvier 1993, lors de l'instauration du marché unique européen. ”

Le deuxième grand moment de défausse intervient très clairement, selon moi, le premier janvier 1993, lors de l'instauration du marché unique européen. Cette grande bascule avait été annoncée par l'Acte unique européen (1986) puis bien sûr avec le traité de Maastricht (1992). Ces deux textes décrivent les « quatre libertés » constitutives du marché unique : la libre circulation des marchandises, des personnes,

des capitaux et des services. La première conséquence est donc la suppression des contrôles douaniers sur les personnes et les biens circulant entre les pays de l'Union européenne. Un mouvement qui laissait entière la question du règlement de la TVA entre les États membres de l'espace. La taxe étant toujours due, par convention, dans le pays de la livraison des biens.

Jusqu'au marché unique, les douanes s'occupaient de ces questions de TVA intracommunautaire. À leur fermeture, les États ont décidé de demander aux entreprises de prendre en main ce sujet. Charge à elles de remplir des déclarations d'échanges de biens, à l'acquisition, donc à l'importation mais aussi lors de la livraison, c'est-à-dire à l'exportation. Ces déclarations sont éminemment complexes. Et comme il y va des compensations entre États, autant dire que l'erreur n'est pas permise. D'autant que les sanctions peuvent être lourdes. À l'époque, la manière assez

“ Jusqu'au marché unique, les douanes s'occupaient de ces questions de TVA intracommunautaire. À leur fermeture, les États ont décidé de demander aux entreprises de prendre en main ce sujet. ”

désinvolte dont l'administration s'est délestée de ce travail sur les entreprises m'avait sidéré : les dirigeants n'étaient absolument pas accompagnés dans ce changement difficile mais étaient en revanche immédiatement sanctionnés à la moindre erreur.

“ Les dirigeants n'étaient absolument pas accompagnés dans ce changement difficile mais étaient en revanche immédiatement sanctionnés à la moindre erreur. ”

Vous considérez également la mise en place d'un outil de simplification comme la Déclaration sociale nominative (DSN) comme une forme de défausse ?

“ Le troisième grand mouvement de défausse a concerné la sphère sociale dans les années 2015/2016. ”

Oui, après le marché unique, le troisième grand mouvement de défausse a concerné la sphère sociale dans les années 2015/2016. À ce moment-là, l'État a introduit plusieurs changements importants dans l'univers de la protection sociale, en accroissant à chaque fois les obligations du privé. Il y a

eu bien sûr l'instauration de la DSN, mais aussi le déploiement – entre-temps abandonné – du compte pénibilité, la généralisation de la complémentaire santé, accompagnée de la nécessité pour les employeurs de mettre en conformité leurs anciens contrats santé avec les nouveaux critères responsables. Sur le sujet des mutuelles santé collectives, l'administration a ainsi défini des critères dits « responsables » en termes de plafonds et plafonds de remboursement. Charge aux assureurs, groupes de protection sociale, mutuelles... de rédiger des accords dans ces clous, sous peine d'une fiscalité dissuasive.

La DSN constitue de son côté sans aucun doute une vraie simplification pour les entreprises aujourd'hui, mais l'année du lancement, entre les coûts informatiques – avec les logiciels à mettre à jour en quinze jours alors que l'administration tardait à sortir ses circulaires – et le temps passé à former les salariés, j'avais calculé que cela coûtait à un groupe près de 30 euros par salarié par an. Les entreprises supportent ainsi un coût administratif dont elles ne sont pas responsables et qui pèse sur leur compte de résultat.

Vous semblez dénoncer une complexité spécifique à la sphère sociale...

Oui, d'après mon expérience, en matière sociale, les textes d'application sont particulièrement complexes et fréquemment mal rédigés. Souvent, mais pas systématiquement, ils font l'objet de jeux de questions/réponses, ce qui est en théorie plutôt pédagogique.

“ En matière sociale, les textes d'application sont particulièrement complexes et fréquemment mal rédigés. ”

Sauf que, tous les six mois, nous recevons un nouveau jeu, qui bien souvent contredit le précédent.

“ Les changements permanents en matière de protection sociale sont vraiment contre-productifs. Ils empêchent les dirigeants de se projeter sur le long terme. ”

L'entreprise doit suivre les lois. C'est normal. Mais les changements permanents en matière de protection sociale sont vraiment contre-productifs. Ils empêchent les dirigeants de se projeter sur le long terme.

Ce peut être par exemple très sensible sur l'épargne salariale. La loi Pacte d'avril 2019 en a encore changé les règles. Les entreprises qui ont mis en place de l'intéressement, des plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco)... vont à nouveau devoir modifier tous leurs futurs contrats. Depuis la loi Fabius de 2001, il y a une vingtaine de textes ! Une telle versatilité sur des produits pourtant censés permettre aux salariés de voir loin en préparant leur retraite est absurde.

D'autant qu'une fois la loi votée, il faut encore que l'administration s'en saisisse. Parfois, des textes d'application sortent deux, trois ans après l'entrée en vigueur d'un texte, voire jamais. Lorsque l'on n'est pas sûr de l'application d'un texte, il existe bien sûr en matière fiscale comme sociale la démarche du « rescrit ». Mais encore faut-il recevoir une réponse. La dernière demande de rescrit que j'ai effectuée date d'il y a deux ans. C'était certes sur un sujet très pointu, mais elle est restée sans réponse.

Après ces années de défausse dans la sphère sociale, l'État a confié aux entreprises le soin de collecter l'impôt sur le revenu avec le prélèvement à la source. Est-ce pour vous le dernier étage de la fusée ?

“ Le prélèvement à la source est sans aucun doute une nouvelle forme de défausse, pesante pour les entreprises mais il faut reconnaître que le système fonctionne. ”

Oui, le prélèvement à la source est sans aucun doute une nouvelle forme de défausse, pesante pour les entreprises mais il faut reconnaître que le système fonctionne.

Ces dernières années, j'ai surtout été impressionné par les difficultés des acteurs privés à s'adapter au monceau de

textes qui explorent les nouvelles préoccupations de nos sociétés : environnement, éthique, cyber sécurité.... Je citerais bien sûr la loi Sapin II de décembre 2016, la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre de mars 2017, ou encore le RGPD entré en application en mai 2018.

Le RGPD coûte par exemple très cher aux entreprises car elles ont généralement besoin d'être accompagnées si elles souhaitent bien appliquer le texte, qui est complexe. Les grands groupes s'y sont mis. En revanche, très peu de TPE-PME se sont attelées au dossier. Je crois que les dirigeants des petites structures ont du mal à percevoir le sens de ces obligations autour de la protection des données. Il va falloir pourtant qu'ils s'y mettent afin d'éviter d'être sanctionnés.

Dans le même registre, je citerais encore la loi Avenir professionnel de septembre 2018 qui institue une nouvelle obligation pour les entreprises : la création d'un Index de l'égalité professionnelle femmes hommes. Cet index donne aux entreprises une note sur 100, en fonction de critères d'égalité salariale. Pour être jugé vertueux, un groupe doit obtenir au moins 75. Ceux qui sont en dessous de ce plancher doivent mettre en place des actions correctives. Ils ont trois ans pour corriger le tir, sous peine de sanction. Les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Direccte) sont chargées du suivi, de l'accompagnement des actions correctives et des éventuelles sanctions.

Social, fiscalité, lutte contre la corruption..., depuis les années 1950, l'État n'a donc cessé de confier de toujours plus aux entreprises le soin de réaliser des missions liées à ses propres objectifs. Comment voyez-vous les prochaines années ? La défausse peut-elle se poursuivre ?

Je vois plutôt poindre à l'horizon un changement radical. Après s'être délesté pendant des années de missions sur le dos des entreprises, l'État s'apprête selon moi à inverser la tendance. Grâce à la révolution du traitement des données, il va reprendre la main en direct. L'administration a en effet mis en place un certain nombre d'outils qui lui permettent désormais de verrouiller et de contrôler tout ce qui se passe dans les entreprises, en matières sociale et fiscale.

“ Après s'être délesté pendant des années de missions sur le dos des entreprises, l'État s'apprête selon moi à inverser la tendance. Grâce à la révolution du traitement des données, il va reprendre la main en direct. ”

Pour le côté social, il s'agit de la DSN. Comme on l'a vu, la mise en place a été douloureuse et complexe pour les entreprises, mais, désormais, cela fonctionne : les acteurs privés ne font plus de déclarations sociales, ce sont les organismes sociaux qui ont la main.

Le même mouvement se prépare en matière fiscale. Depuis 2014, l'administration a introduit le Fichier des Écritures Comptables (Fec). Ce fichier, généré par le logiciel comptable de l'entreprise ou de son expert-comptable, doit être présenté, sous forme bien sûr dématérialisée, à l'administration fiscale lors des éventuels contrôles. Quand Bercy a mis cela en place, l'idée était de simplifier le travail des agents afin qu'ils puissent facilement faire marcher leurs logiciels de contrôle lorsqu'ils se rendent dans des entreprises. Mais je pense que, rapidement, cette relation va évoluer et que l'administration va, à partir du Fec, « se servir » à tout moment dans les comptes de l'entreprise.

Sans doute, comme pour la DSN, les entreprises n'auront même plus besoin de se charger des déclarations. Par exemple, pour la TVA, l'administration prélèvera à terme en direct le montant dû. Les rôles seront inversés : l'entreprise devra vérifier les déclarations établies par l'administration et justifier les éventuelles rectifications à demander. Le travail de vérification et de correction est plus complexe que celui d'établissement des déclarations et demandera ainsi plus d'effort à la comptabilité de l'entreprise. C'est déjà le cas aujourd'hui en matière sociale avec la DSN.

On connaît également cela en matière d'impôt sur le revenu pour les particuliers, où l'administration se charge de tout. La conséquence est que le citoyen se désintéresse de cet impôt, laisse faire. C'est dommage pour un impôt qui doit être un instrument politique de notre démocratie.

Dans un même registre, aujourd'hui, une partie du travail des experts-comptables consiste à réaliser pour les entreprises des liasses fiscales afin de calculer l'impôt à payer. C'est un peu technique car il faut appliquer le taux d'imposition non pas au résultat comptable mais, après réintégration et déductions fiscales, à un résultat fiscal. Demain, je pense que l'administration calculera elle-même l'impôt grâce au Fec et le prélèvera directement.

“ Les entreprises se sont beaucoup plaintes de ce mouvement de défausse de l'État mais, à mon sens, ce n'était rien en comparaison de ce qui les attend : un contrôle permanent et extrêmement invasif de l'administration à terme, cette intrusion de l'État risque de poser des questions essentielles en termes de libertés. ”

Ce mouvement continuera avec la facture électronique que le gouvernement espère imposer dans les relations inter-entreprises entre 2023 et 2025. 21 pays de l'OCDE disposent déjà d'un système de facturation électronique dans un objectif fiscal. Le Chili, par exemple, préremplit les déclarations de TVA à partir de la facturation électronique. Tandis que les entreprises espagnoles doivent, elles, envoyer à leur administration fiscale leurs factures sous format électronique dans les quatre jours qui suivent leur émission. En Italie, près d'un milliard et demi de factures ont transité par la voie électronique en 2019.

Les entreprises se sont beaucoup plaintes de ce mouvement de défausse de l'État mais, à mon sens, ce n'était rien en comparaison de ce qui les attend : un contrôle permanent et extrêmement invasif de l'administration. Les acteurs privés pourront, dans un premier temps, se sentir soulagés car, grâce au numérique, cela se fera pour elles sans le moindre effort. Mais, à terme, cette intrusion de l'État risque de poser des questions essentielles en termes de libertés.

Nicole Notat,

Présidente du Conseil d'Administration de Vigeo Eiris, ancienne Secrétaire Générale de la CFDT

Nicole Notat a fondé l'agence de notation sociale VIGEO en 2002, devenue VIGEO EIRIS après la fusion avec Eiris en décembre 2015. Elle en préside désormais le Conseil d'Administration. Elle a par ailleurs été nommée Présidente du Comité du Label Investissement Socialement Responsable (ISR) en 2016.

Enseignante de profession, Nicole Notat a été Secrétaire Générale de la CFDT ainsi que Vice-Présidente de la Confédération Européenne des Syndicats entre 1992 et 2002. Elle a notamment également présidé l'UNEDIC, été membre du collège de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE).

En mars 2018, elle remet avec Jean-Dominique Senard le rapport « L'entreprise, objet d'intérêt collectif » à quatre Ministres du gouvernement d'Edouard Philippe (aux ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Économie et des Finances, ainsi que du Travail).

La loi fixe des objectifs de plus en plus précis aux entreprises sur des missions d'intérêt général comme la lutte contre la corruption, la lutte contre l'exclusion ou encore la protection de l'environnement. S'agit-il, pour vous, d'une forme de défausse de l'État sur les acteurs privés ?

Je ne crois pas. Je suis au contraire convaincue que les frontières entre ce qui relève de la responsabilité des pouvoirs publics et de la responsabilité des acteurs économiques sont devenues très poreuses. Les entreprises se retrouvent garantes, aux côtés de l'État, des nouveaux objectifs de durabilité et d'inclusion. La grande majorité des entreprises ne vivent d'ailleurs pas la responsabilité sociale et environnementale, ou encore l'éthique dans les affaires, comme des coûts ou des contraintes supplémentaires, mais bien davantage comme des opportunités de future création de valeur, de réputation, d'attractivité de la marque...

“ Je suis convaincue que les frontières entre ce qui relève de la responsabilité des pouvoirs publics et de la responsabilité des acteurs économiques sont devenues très poreuses. La grande majorité des entreprises ne vivent pas la responsabilité sociale et environnementale, ou encore l'éthique dans les affaires, comme des coûts ou des contraintes supplémentaires, mais bien davantage comme des opportunités de future création de valeur, de réputation, d'attractivité de la marque... ”

En s'engageant sur ces nouvelles valeurs, vous estimez que les entreprises se conforment finalement avant tout à la demande de la société ?

Oui, il n'y a aucun doute, la société n'est plus la même qu'il y a 20 ans. Les consommateurs s'interrogent de plus en plus sur l'impact de leurs achats ou sur l'origine des produits qu'ils achètent. Beaucoup ont développé un regard très critique sur la consommation de masse. Ce mouvement ne concerne pas tous les groupes sociaux bien sûr, mais il s'étend. Or, les entreprises ne sont pas isolées de la société. D'autant qu'elles sont, en interne, irriguées par les attentes de leurs propres salariés. Regardez les enquêtes réalisées auprès des jeunes gens qui terminent leurs études. Ils souhaitent très majoritairement travailler pour des entreprises attentives aux enjeux climatiques.

Justement, comme ancienne syndicaliste, ne croyez-vous pas qu'un peu de manipulation ne se cache-t-elle pas derrière ces grands objectifs ? Le salaire d'un salarié équivaut à sa rémunération financière additionnée de sa rémunération psychologique. Jouer sur la durabilité, l'inclusion, n'est-ce pas aussi une manière d'augmenter à peu de frais son attractivité – la fameuse marque employeur –... sans avoir à augmenter les salaires ?

Vous vous trompez. Financer quelques belles actions pour améliorer son image sans agir vraiment, cela n'a rien à voir avec la Responsabilité Sociétale et Environnementale (RSE) et je pense que les salariés en ont bien conscience ! Les premières parties prenantes d'une entreprise sont ses employés. Il n'y a pas de politique RSE digne de ce nom sans véritable attention à tout ce qui touche les salariés : le système de rémunération doté ou non d'un dispositif d'épargne salariale, la valorisation des compétences, l'accompagnement des personnes lors d'éventuelles fermetures d'activités... Lorsqu'une agence de notation extra-financière analyse le profil d'une société, ce sont les premiers sujets sur lesquels elle se penche.

Aujourd'hui, tous les acteurs privés semblent s'engager pour la durabilité, l'inclusion, etc. Du coup, pensez-vous que ces objectifs restent un facteur différenciant auprès des consommateurs ?

Toutes les entreprises sont loin d'en être au même stade sur ces sujets. Chez Vigeo Eiris, nous évaluons 4 500 groupes au niveau mondial. Initialement, nous réservions nos notes aux investisseurs. Nous avons décidé de les diffuser publiquement à partir de début 2020. Chacun pourra alors constater à quel point, dans un même secteur, coexistent des groupes de très bon niveau avec d'autres aux performances étonnement modestes. Pour bien connaître ce que recouvrent ces notations, je peux vous dire qu'une note de 30 ou un 80 sur 100 décrivent des degrés d'engagements totalement différents. Qu'est ce qui fait la différence entre deux groupes ? Sans hésitation, l'orientation impulsée par la direction.

“ La culture infusée par les instances dirigeantes ressort très clairement en cas de controverse, par exemple quand telle ou telle pratique peu éthique d'une entreprise est mise en lumière par des ONG. ”

La culture infusée par les instances dirigeantes ressort très clairement en cas de controverse, par exemple quand telle ou telle pratique peu éthique d'une entreprise est mise en lumière par des ONG. En général, trois types de réponses peuvent être distingués. Les groupes les plus engagés sur le chemin de la responsabilité sociale jouent la transparence et proposent des correctifs pragmatiques. Les deuxièmes choisissent de se taire, en espérant que la polémique finisse

par s'éteindre. Tandis que le troisième groupe opte pour une stratégie défensive, quitte à mentir. Ce dernier type de comportement se fait toutefois de plus en plus rare car les chefs d'entreprise ont compris qu'il valait

encore mieux se taire que de défendre des positions peu crédibles et qui seront presque immanquablement démenties.

Vous affirmez que le levier déterminant pour expliquer l'engagement des entreprises sur les sujets sociaux et environnementaux est la vision des dirigeants eux-mêmes. Pouvez-vous développer ?

Bien sûr, les changements de cadre normatif, la pression de la société ont une influence, mais je reste en effet persuadée que ce qui explique vraiment des écarts de comportement, c'est l'adhésion personnelle de dirigeants éclairés à ces nouvelles valeurs. Nous avons vu lors de l'été 2019 aux États-Unis plus de 180 chefs d'entreprise annoncer, dans le cadre de la *Business Roundtable*, que désormais ils continueraient naturellement de porter intérêt à leurs actionnaires, mais tout en prenant davantage en compte les enjeux sociaux et environnementaux de leurs activités.

Ces chefs d'entreprise ne sont pas de doux rêveurs ou des philanthropes ! Ils s'engagent car ils savent qu'ils y ont intérêt. En France, des grands patrons comme Antoine Riboud chez Danone, qui parlait déjà du double projet économique et social, ou Jean Gandois, PDG de Péchiney de 1986 à 1994 à l'initiative du concept d'« entreprise citoyenne », ont aussi beaucoup aidé il y a déjà une trentaine d'années à diffuser ces idées auprès de leurs pairs.

L'émergence d'agences de notation sociale et environnementale comme Vigeo Eiris a-t-elle accéléré aussi l'engagement des entreprises sur ces nouvelles valeurs ?

Oui, cela y a bien sûr contribué. Dans les premières années, tous les grands groupes se sont dotés de directeurs RSE ou du développement durable en partie pour répondre aux questions des agences de notation comme Vigeo Eiris. Au départ, beaucoup d'entreprises accueillait avec réticence nos demandes, synonymes de travail supplémentaire, et donc de surcoûts. Il y a quinze ans, au sein des grandes institutions, les postes de responsables du développement durable étaient d'ailleurs peu valorisés. Les directions traditionnelles (finance, marketing, etc.) n'avaient pas beaucoup de considération pour ces nouveaux sujets et s'y investissaient à *minima*. Dans ces conditions, peu d'acteurs affichaient des résultats probants comme l'illustrent bien les rapports extra-financiers de l'époque, qui ressemblaient à la Samaritaine, si on peut dire : on y trouvait de tout... Chaque direction allait chercher une bonne pratique par-ci, une bonne action par-là et ces éléments de bric et de broc constituaient le document. On ne pouvait pas comparer, ni juger vraiment.

Le retentissement des premiers grands contentieux comme Enron, qui fit faillite fin 2001 alors que le groupe affichait l'année précédente plus de 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires, a fait bouger les lignes. Les

“ Le dramatique effondrement du Rana Plaza, qui a provoqué la mort de plus de 1 000 ouvriers, et imposé du jour au lendemain la prise en compte du risque fournisseurs aux multinationales. ”

entreprises ont aussi pris conscience de la puissance de la mondialisation de l'information : elles ont compris qu'une crise au Bangladesh pouvait fragiliser leur marque jusqu'au siège. La meilleure illustration en reste le dramatique effondrement du Rana Plaza, qui a provoqué la mort de plus de 1 000 ouvriers, et imposé du jour au lendemain la prise en compte du risque fournisseurs aux multinationales. Peu à

peu, les acteurs privés ont compris l'intérêt d'avoir des tiers externes qui analysent la réalité de l'action extra-financière des autres groupes. Les entreprises se sont mises à répondre avec application aux demandes des agences de notations extra-financières mais aussi à soigner leurs rapports de performance. Ces documents sont aujourd'hui globalement d'une grande qualité. On perçoit une stratégie, des objectifs. Les indicateurs mis en évidence reflètent bien l'action du groupe.

Changement du cadre normatif, prise de conscience des chefs d'entreprise, montée en puissance des agences de notation... D'autres forces ont-elles encore poussé les entreprises à prendre davantage en compte leur responsabilité sociale et environnementale ?

Un autre levier très structurant fut l'engagement des investisseurs. Paris s'est beaucoup investi pour qu'émerge ce concept d'investissement responsable. Désormais, tous les pays, y compris les États-Unis ou les pays émergents, s'y sont convertis. Les premiers pas remontent à 2005, quand des investisseurs, réunis au niveau de l'ONU, ont créé les principes de l'investissement responsable, qui proposent aux gestionnaires d'adopter une démarche volontaire d'intégration des critères ESG (Environnement, Social et Gouvernance) dans leurs choix de portefeuille.

Ces financiers ont en effet pris conscience que ces enjeux auraient à plus ou moins long terme un impact sur la sécurité, voire la rentabilité de leurs placements, certes de manière différente selon les secteurs et les régions. Là encore, ce n'était pas de la philanthropie. Les investisseurs ont simplement compris que leur responsabilité fiduciaire vis-à-vis de leurs souscripteurs allait devoir changer de nature, qu'elle ne pourrait plus s'exprimer exclusivement en termes financiers. Les objectifs de rendement et de rémunération sont bien restés premiers mais ils ne coiffent plus tous les autres.

Globalement, je suis impressionnée par la vitesse avec laquelle le secteur de la finance devient prescripteur sur ces enjeux de responsabilité sociale. Après les émissions vertes ou sociales, certaines banques développent désormais des crédits responsables. Elles font varier le taux d'intérêt des crédits octroyés à leurs clients professionnels en fonction des performances affichées sur des critères sociaux et environnementaux.

“ Différents mouvements expliquent la lente conversion des entreprises depuis quinze ans : les nouvelles lois, les aspirations de la société, l'engagement de dirigeants éclairés, le développement de l'investissement responsable, sans oublier la crise financière de 2008 ! Rien n'est plus efficace qu'une « bonne controverse » pour faire évoluer les mentalités. ”

Pour résumer, je dirais que différents mouvements expliquent la lente conversion des entreprises depuis quinze ans : les nouvelles lois, les aspirations de la société, l'engagement de dirigeants éclairés, le développement de l'investissement responsable, sans oublier la crise financière de 2008 ! Rien n'est plus efficace qu'une « bonne controverse » pour faire évoluer les mentalités.

Vous affirmez que la France a été motrice pour lancer le mouvement de l'investissement responsable. Globalement, diriez-vous que les entreprises françaises sont plus avancées que leurs concurrents à l'étranger sur ces sujets de responsabilité ? Comment l'expliquer ?

Le paysage est bien sûr hétérogène mais, globalement, la France n'a pas à rougir. Sans doute en particulier parce que l'État y a été à la manœuvre plus tôt qu'ailleurs. Paris a ainsi été la première capitale à imposer une obligation de *reporting* social et environnemental, avec la loi sur les nouvelles régulations économiques, entrée en vigueur en 2002. L'obligation a été ensuite renouvelée et améliorée lors du Grenelle de l'environnement de 2007. L'instauration de l'épargne salariale d'entreprise gérée en intégrant des critères extra-financiers a également constitué un effet de levier.

“ Paris a été la première capitale à imposer une obligation de *reporting* social et environnemental. ”

Plus tôt que leurs concurrentes internationales, les entreprises cotées françaises ont donc dû s'adapter à ce nouveau cadre normatif, ce qui leur a permis, je pense, ensuite de s'approprier par elles-mêmes, avec une longueur d'avance, ces enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance.

Vous nous expliquez que les entreprises s'engagent volontairement derrière ces nouveaux objectifs. Mais, en soi, est-il légitime de demander aux acteurs privés d'œuvrer au bien commun ?

Aucune entreprise ne se lance sur ces sujets-là dans l'objectif de réaliser le bien. Avec Jean-Dominique Senard, nous n'avons d'ailleurs pas fait du concept de « bien commun » un marqueur de notre rapport de mars 2018 – écrit en amont de la loi PACTE – sur « l'entreprise, objet d'intérêt collectif » que nous avons préféré à celui d'« intérêt général ».

Il faut faire attention à ne pas donner aux opérateurs privés une responsabilité qui n'est pas la leur. L'entreprise contribue évidemment à l'intérêt collectif dès l'instant où elle prend en compte les intérêts de ses différentes

“ Il faut faire attention à ne pas donner aux opérateurs privés une responsabilité qui n'est pas la leur. L'entreprise n'a pas en tant que telle la légitimité et donc la responsabilité de définir l'intérêt général, quand bien même ses actions peuvent y contribuer. ”

parties prenantes, tout en opérant des arbitrages entre eux. Pour autant, l'entreprise n'a pas en tant que telle la légitimité et donc la responsabilité de définir l'intérêt général, quand bien même ses actions peuvent y contribuer. La distinction est importante. Sur ces sujets aussi sensibles, il faut veiller à ne pas

nourrir la confusion ! Dans le même ordre d'idées, je ne crois pas qu'il soit opportun de faire entrer dans un conseil d'administration toutes les parties prenantes d'un groupe, sous peine là aussi d'entretenir de la confusion sur le rôle même d'un conseil d'administration. Mettre en place un comité de parties prenantes est, en revanche, une bonne pratique.

Quand on évoque la responsabilité des acteurs privés, il me paraît ainsi essentiel de bien distinguer, d'une part, ce qui relève de l'intérêt général ou des grandes causes de mécénat et, d'autre part, de l'intégration dans la stratégie et l'activité de l'entreprise de facteurs de durabilité. Cette seconde option, beaucoup plus exigeante, renvoie à la nécessité de mieux maîtriser ses externalités sociales et environnementales, de promouvoir des externalités positives.

“ Quand on évoque la responsabilité des acteurs privés, il me paraît essentiel de distinguer, d'une part, ce qui relève de l'intérêt général ou des grandes causes de mécénat et, d'autre part, de l'intégration dans la stratégie et l'activité de l'entreprise de facteurs de durabilité. ”

Historiquement, la tradition anglo-saxonne favorise plutôt le premier positionnement. Les entreprises œuvrent pour le bien via des fondations dotées d'une partie des bénéfices de l'entreprise et dédiées à de grandes causes, qui peuvent être aussi nobles que le recul de la pauvreté dans le monde, la promotion de la culture, etc. C'est légitime, c'est nécessaire mais ce positionnement agit à la périphérie de l'activité de l'entreprise. La responsabilité sociale s'inscrit, elle, au cœur de la stratégie et des opérations de l'entreprise. C'est à cette condition qu'elle est porteuse de création de valeur durable.

Les entreprises se plaignent beaucoup de l'irréalisme de certaines normes et des coûts induits par ces nouvelles responsabilités, du moins celles imposées par les autorités. Partagez-vous ces critiques ?

Pour commencer par une boutade, je dirais que les chefs d'entreprise sont des Français comme les autres, et donc des râleurs... Mon sentiment est plutôt que, indépendamment de ce que l'État peut leur demander, les entreprises assument aujourd'hui ces responsabilités parce qu'elles les considèrent dans leur intérêt. Bien-sûr, quand l'État vient précisément donner le mode d'emploi de la manière dont il faut lutter contre tel ou tel risque, cela peut agacer, surtout si ces nouvelles obligations débouchent sur des risques de contentieux juri-

diques ou sont assorties de sanctions. Les responsables d'entreprise, qui s'étaient volontairement fixé les mêmes objectifs, peuvent alors avoir le sentiment que ce cadre contraignant est superfétatoire.

De manière générale, je pense que la loi est utile lorsqu'elle crée, dans les domaines ignorés par les acteurs privés, une obligation d'avancer et de faire. Mais la norme, me semble-t-il, sort de son rôle quand elle écrit

“ La loi est utile lorsqu'elle crée, dans les domaines ignorés par les acteurs privés, une obligation d'avancer et de faire. Mais la norme, sort de son rôle quand elle écrit précisément le mode d'emploi opérationnel que l'entreprise devra suivre. ”

précisément le mode d'emploi opérationnel que l'entreprise devra suivre. Certains sujets se prêtent à un règlement unique. Tandis que d'autres, selon la nature de l'activité, selon la culture de l'entreprise appellent des choix relevant de délibérations du conseil d'administration et de l'exécutif – et sans réduire pour autant l'ambition. Dans ces cas de figure, il faut responsabiliser ces instances dans la fixation des modalités d'action de l'entreprise. Je crois que

les acteurs privés devraient davantage faire valoir ces principes comme moyens d'atteindre les grands objectifs fixés par la puissance publique. Charge à l'entreprise de rendre compte de son action et de ses résultats. L'essentiel étant que ces moyens apparaissent crédibles par rapport aux objectifs dans un cadre économique et de développement donné.

La loi me semble utile quand elle s'appuie sur des pratiques déjà observées chez certains acteurs. La loi Copé-Zimmermann – fixant l'obligation de compter 40 % de femmes dans les conseils d'administration – me paraît être un excellent exemple de texte utile. Quand il est devenu contraignant, toutes les entreprises se sont retrouvées du jour au lendemain en règle, alors même que beaucoup affirmaient encore la veille que cet objectif était inatteignable. La loi devient en revanche contre-productive si elle part dans des concepts complètement déconnectés de la réalité des acteurs.

Le cadre normatif n'est d'ailleurs qu'une partie du sujet. Je ne crois pas qu'il soit toujours la condition du mouvement. Il suffit de regarder dans les pays où la loi ne s'impose de manière aussi contraignante qu'en France, les entreprises sont confrontées aux mêmes enjeux. Par exemple, en Allemagne, la puissance publique ne s'est mobilisée que récemment sur ces sujets de RSE, de manière d'ailleurs assez précipitée dans la foulée de l'élection d'Ursula von der Leyen à la Commission européenne. Mais la majorité des entreprises n'avaient pas attendu cette prise de conscience pour se soucier de leur responsabilité sociale. La loi, espérons-le, n'en sera que plus vertueuse.

En France, les textes sont extrêmement stricts. Dans d'autres États, beaucoup plus lâches. Dans ce cas, le strict respect des lois locales ne suffit pas pour être considéré comme un acteur « responsable ». Dans ce contexte mouvant, quelle ligne doivent tenir les multinationales ?

La réalité est que les États n'ont plus aucun pouvoir sur des acteurs économiques mondialisés. Mais les entreprises ne sont pour autant pas laissées sans contrôle car l'opinion publique agit comme un puissant contre-pouvoir. Elle attend des acteurs privés bien plus qu'un simple respect des lois locales. Se crée ainsi aujourd'hui une forme de dilemme entre l'application du droit et l'éthique. Sur quoi les acteurs privés peuvent-ils alors fonder leur action sachant

“ La réalité est que les États n'ont plus aucun pouvoir sur des acteurs économiques mondialisés. Mais les entreprises ne sont pour autant pas laissées sans contrôle car l'opinion publique agit comme un puissant contre-pouvoir. Elle attend des acteurs privés bien plus qu'un simple respect des lois locales. ”

qu'il n'y a pas de Code du travail ou de l'environnement au niveau mondial ? Notre recommandation est de se référer, pour le champ social, à l'Organisation Internationale du Travail (OIT), qui énonce dans ses conventions des principes d'action. Au niveau de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) ont été aussi affirmés des principes directeurs pour définir ce que peut être une entreprise responsable aujourd'hui. L'ONU donne enfin des indications, pays par pays, sur les diligences à effectuer avant d'entrer sur un marché local. Une entreprise qui suit les principes énoncés par toutes ces grandes institutions internationales limite déjà grandement ses risques.

Vous parlez beaucoup des grands groupes, qui ne représentent pourtant qu'une minorité de l'emploi. Les PME ont-elles aussi les moyens de se lancer dans ces grands combats ?

“ Au sein des PME, le paysage est, plus hétérogène. Beaucoup d'entre elles sont *de facto* embarquées dans ce mouvement de responsabilité sociale et environnementale par les grands groupes dont elles sont fournisseurs ou sous-traitants. ”

Au sein des PME, le paysage est, il est vrai, plus hétérogène. Beaucoup d'entre elles sont *de facto* embarquées dans ce mouvement de responsabilité sociale et environnementale par les grands groupes dont elles sont fournisseurs ou sous-traitants. Personne n'attend des PME, qui par nature ne disposent pas de direction de la responsabilité durable, des *reporting* aussi sophistiqués que ceux d'un grand groupe.

Pour autant les PME n'en sont pas moins, voire au contraire davantage, insérées dans un écosystème sensible au changement climatique, au développement des territoires et de l'emploi. Une indifférence sur ces questions est finalement plus risquée qu'un engagement éclairé. L'initiative engagée entre la CPME et ses partenaires sociaux pour développer des labels RSE sectoriels en est l'illustration. Certains dirigeants davantage sensibilisés à ces enjeux s'engagent déjà en ce sens.

En conclusion, je dirais que l'intégration de facteurs sociaux, environnementaux et d'éthique dans les affaires relève d'un investissement au service de l'attractivité de la marque, de ses produits et services, des talents à recruter ou à fidéliser. Elle est ainsi source d'innovation et de business et n'est plus vécue comme une contrainte ou une charge. La partie est alors gagnée.

“ L'intégration de facteurs sociaux, environnementaux et d'éthique dans les affaires relève d'un investissement au service de l'attractivité de la marque, de ses produits et services, des talents à recruter ou à fidéliser. ”

Helman le Pas de Sécheval

Secrétaire Général de Veolia

Helman le Pas de Sécheval est Secrétaire Général de Veolia.

Il est également Administrateur et Président du comité d'audit de Bouygues et membre du collège de l'Autorité des marchés financiers.

Auparavant, il a notamment occupé les postes de Directeur Général de Groupama Centre Atlantique, de Directeur Financier groupe de Groupama, de Chef du Service des opérations et de l'information financières de la Commission des opérations de bourse et d'Inspecteur Général Adjoint des carrières souterraines abandonnées de la Ville de Paris.

L'État a-t-il tendance, selon vous, à confier de plus en plus aux entreprises le soin de réaliser ses missions historiques ? Peut-on parler d'une « défausse » de l'État sur les entreprises ?

L'actualité des derniers mois nous le prouve clairement : oui, l'État confie de plus en plus de responsabilités aux entreprises. Juste avant le G7 de Biarritz à la fin du mois d'août 2019, le Président Emmanuel Macron a reçu à l'Élysée un groupe d'entreprises « mobilisées pour la réduction des inégalités et la protection de la planète ». Il leur a déclaré que le temps où les gouvernements pouvaient tout faire tout seuls était révolu.

Quelques jours plus tard, presque 200 dirigeants de grandes entreprises américaines ont publié un manifeste remettant à plat toutes les réflexions précédentes sur la nature de l'objet de l'entreprise. À la fin d'une longue liste de missions, qui allaient de fournir du travail à ses collaborateurs, à traiter de manière équitable ses fournisseurs, en passant par le soutien aux territoires... était finalement évoquée l'idée d'enrichir les actionnaires sur le long terme. Ces patrons avaient placé en dernier lieu l'unique objet de l'entreprise selon la pensée de Milton Friedman, au cœur du fonctionnement des entreprises américaines depuis 40 ans.

Dans les faits, comment ce mouvement se traduit-il dans les textes en France ?

“ Ces dernières années, nous avons assisté à une accélération incroyable de cette tendance avec la loi Sapin II sur la lutte contre la corruption (2016), la loi relative au devoir de vigilance (2017), le RGPD, ou encore le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (2019). Mais cela fait des années que les entreprises ont de plus en plus de diligences à effectuer. ”

Ces dernières années, nous avons assisté à une accélération incroyable de cette tendance avec la loi Sapin II sur la lutte contre la corruption (2016), la loi relative au devoir de vigilance (2017) - même si le Conseil constitutionnel en a tempéré les effets les plus pervers pour le secteur privé -, le RGPD, ou encore le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (2019). Mais ce n'est pas en trois ans que tout cela s'est décidé. Cela fait des années que les entreprises ont de plus en plus de diligences à effectuer dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, contre le financement du terrorisme, pour les droits de l'homme...

Si on se réfère aux actualités que vous avez citées (groupe d'entreprises « mobilisées pour la réduction des inégalités », manifeste des grands groupes américains...), les entreprises semblent accueillir avec un certain enthousiasme cette montée en puissance des exigences de l'État ?

“ Dès les premiers pas de l'entreprise moderne, on note ainsi une forte interrogation morale sur la légitimité des projets. ”

royale des glaces et des miroirs (le futur Saint-Gobain), sous Colbert en France. À ce moment domine l'idée que ces sociétés doivent servir un intérêt public, protéger le bien commun. À l'origine, l'État exigeait même que leurs capitaux soient publics. Dès les premiers pas de l'entreprise moderne, on note ainsi une forte interrogation morale sur la légitimité des projets.

Les lignes bougent au moment de la révolution industrielle. Les États ont besoin d'attirer les capitaux importants nécessaires au développement des innovations et ils vont pour cela revoir la définition de l'entreprise. D'abord en Allemagne est créée la *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH – en français, « société à responsabilité limitée ») en 1892, suivie en France par la Société à responsabilité limitée (SARL) en 1925. Ce statut représente un changement fondamental : la responsabilité économique et financière de l'actionnaire va être limitée au montant de ses apports alors même qu'en parallèle rien ne limite vraiment les dommages que l'activité de l'entreprise pourrait causer à autrui.

Face à ce déséquilibre, l'État apporte une réponse claire : il va s'efforcer de cantonner autant que possibles les potentielles nuisances que pourrait causer l'entreprise, en protégeant ses salariés, les consommateurs et peu à peu l'ensemble des parties prenantes. C'est à partir de là que se développe tout le droit du travail, le droit de la consommation, le droit de la concurrence, etc. Au final, la restriction du champ de la responsabilité des propriétaires et actionnaires, provoque par ricochet un élargissement du champ de la responsabilité de l'entreprise. Nous sommes toujours dans cette dynamique : et c'est pour cette raison de fond que presque toutes les demandes de transfert de la puissance publique me paraissent légitimes.

Quelle serait cependant selon vous la limite à apporter aux demandes de l'État ? Les entreprises doivent-elles, peuvent-elles, réellement intervenir sur tous les champs ?

Quand on nous demande de faire la police à l'intérieur de nos entreprises, de faire respecter le droit du travail, de lutter contre les discriminations, d'agir pour les droits de l'homme, cela me semble cohérent, tant que cela s'applique à l'intérieur des entreprises. Mais le problème est que les textes récents nous exhortent de plus en plus à agir aussi « pour compte d'autrui », au-delà de notre propre entreprise, c'est-à-dire à contrôler nos clients, nos fournisseurs, nos partenaires sur tous ces sujets... Dans la loi française relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre¹², c'est particulièrement clair : on demande à l'entreprise de sortir de son champ de responsabilité et de compétence pour répondre de la moralité de ses clients, de ses fournisseurs, ou de ses partenaires si elle est en consortium. Ce qui est tout simplement impossible !

“ Le problème est que les textes récents nous exhortent de plus en plus à agir aussi « pour compte d'autrui », au-delà de notre propre entreprise. ”

12. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Le texte sur le devoir de vigilance ne pose en effet aucune limite à la notion de fournisseurs. Par exemple, si un jour, un ouvrier travaillant pour un fournisseur, d'un sous-traitant en Arabie Saoudite, est malade et demande à son fils de 16 ans de le remplacer, le groupe français, qui est tout au bout de la chaîne des donneurs d'ordre, est, selon la loi, censé faire cesser immédiatement cette pratique de travail de mineur. Si l'entreprise n'en est pas capable, elle est coupable.

Dans les premières ébauches du texte, les entreprises étaient passibles d'amendes civiles fortes à chaque fois qu'elles contrevenaient – c'est-à-dire si l'un des fournisseurs, prestataires contrevenaient, lointain ou non. Le juge pouvait infliger à l'entreprise française une amende civile d'un montant de 10 millions d'euros, montant qui pouvait être triplé si la responsabilité de l'entreprise était engagée sur la base d'un manquement à ses obligations ayant causé un dommage. Cela faisait porter une très grande responsabilité sur les entreprises qui n'ont pourtant pas la possibilité de savoir à tout instant ce qui peut se passer en dehors de leur propre entreprise et alors que de plus en plus d'ONG se saisissent de ces sujets et peuvent décider de procéder à un « contrôle » inopiné chez un fournisseur ou un prestataire de l'entreprise donneuse d'ordre.

Si le Conseil constitutionnel a validé l'obligation d'instaurer un plan de vigilance, le système de mise en demeure, la possible injonction judiciaire en cas de défaut de mise en conformité et la possibilité d'engager la responsabilité de la société en raison de la violation de ses obligations issues du plan de vigilance, il a en revanche déclaré contraires à la Constitution les dispositions relatives aux amendes civiles prévues pour sanctionner des obligations et qui n'étaient pas suffisamment définies (« *mesure de vigilance raisonnable* », « *actions adaptées d'atténuation des risques* », ainsi que les termes « *droits humains* », « *libertés fondamentales* »). Il a également pointé l'absence de délimitation stricte du périmètre pour le champ du plan de vigilance.

Aujourd'hui, sur ce sujet, nous évoluons dans un entre-deux, un système de responsabilité, non sanctionnée.

L'État confierait ainsi de plus en plus aux entreprises le soin de réaliser ses missions dites régaliennes... N'est-ce pas une preuve de faiblesse de la puissance publique ?

Selon Adam Smith les fonctions régaliennes – celles qui relèvent de l'autorité de l'État, qu'il ne peut pas ou ne doit pas reléguer au privé – appartiennent à trois domaines : la lutte contre toutes les violences faites à la société, la justice et la levée de l'impôt. Dans le domaine économique, il introduit même un quatrième champ : la fourniture d'infrastructures de services publics qui, n'étant pas rentables pour le privé, ne seraient sans cela pas fournies, par exemple l'éducation, les transports, etc.

C'est évident : le vaste champ régalien qui, à l'origine, devait être exclusivement du ressort de l'État, a été délégué aujourd'hui en grande partie aux entreprises via le prélèvement de l'impôt, les obligations de lutte contre le terrorisme ou encore contre le blanchiment.

“ Devant l'étendue des échanges, l'essor des nouvelles technologies, l'évolution de la nature des guerres, l'État a désormais besoin de relais sur certains de ses domaines classiques de compétence comme la police, les droits de l'homme, la protection de l'environnement... D'autant plus qu'aujourd'hui les plus grandes entreprises sont extrêmement puissantes. ”

Cela ne me choque pas. Le monde a en effet bien changé depuis Adam Smith. Et devant l'étendue des échanges, l'essor des nouvelles technologies, l'évolution de la nature des guerres, l'État a désormais besoin de relais sur certains de ses domaines classiques de compétence comme la police, les droits de l'homme, la protection de l'environnement... D'autant plus qu'aujourd'hui les plus grandes entreprises sont extrêmement puissantes. Microsoft, Google ou encore Facebook ont des capitalisations boursières supérieures au PIB des États.

Dans ces conditions, il me semble que la puissance publique est légitime à appeler de ses vœux la coopération d'acteurs économiques pour concourir à une meilleure administration générale. Les entreprises ont d'ailleurs intérêt à s'engager aux côtés de l'État. Elles ne peuvent se permettre d'avoir des clients insatisfaits ou des salariés démotivés.

Nous sommes bien loin de la pensée de Milton Friedman...

Oui, la définition de l'entreprise par Milton Friedman est aujourd'hui battue en brèche. Un de mes professeurs de gestion à l'école des Mines nous enseignait : « *Il est une loi d'airain : les catégories oubliées se vengent* ». Cela se vérifie en effet toujours. À chaque fois que vous avez une partie des salariés qui gardent la valeur, l'entreprise fait faillite. Quand, au moment de l'âge d'or du *private equity*, les fonds soumettaient les entreprises à des leviers extravagants, ils finissaient par les tuer à petit feu en les forçant à couper dans la R&D. Durant des années, les entreprises se sont trop préoccupées de maximiser le seul intérêt des actionnaires : aujourd'hui les catégories oubliées se vengent !

Clairement, la loi Pacte, la montée en puissance de la RSE... sont des réactions à la pensée de Milton Friedman. Dans son manifeste de 1970, l'économiste déclarait que la responsabilité sociale est intrinsèquement perverse. Pour lui, c'est une aberration économique absolue. Cette pensée a été en outre portée sur le terrain politique par deux chefs d'État emblématiques, – qui ont sans doute par ailleurs fait pas mal de bien à la planète –, Ronald Reagan et Margaret Thatcher.

À partir des écrits de Friedman et des politiques menées dans les années 1980 aux États-Unis et en Grande-Bretagne s'est alors développée dans l'opinion publique et chez les hommes politiques contemporains une vision très caricaturale des entreprises. Elles seraient toutes tournées vers une seule partie prenante : les actionnaires. Le reste, les externalités négatives, l'entreprise s'en moquerait (dès lors, bien entendu, qu'elle respecte la loi) : elle polluerait autant que possible, fabriquerait des produits de mauvaise qualité, essorait ses salariés jusqu'à la limite de ce qui est légal. Et si jamais elle était limitée par le droit dans son pays d'origine, la société choisirait à dessein de faire affaire avec des sous-traitants dans des États aux lois sociales ou environnementales plus souples. Cela est, bien entendu, loin de refléter la réalité.

Au départ, la pensée de Friedman est d'ailleurs elle-même une réaction. Il y a eu en fait trois phases dans le développement des entreprises. Dans les premiers temps, les premières entreprises survivaient rarement à leur créateur. Au bout d'un moment, ces derniers ont souhaité transmettre leur société. Les fondateurs ont alors recruté des managers professionnels. Ils ont donc dissocié la propriété du capital de l'entreprise et sa gestion. Milton Friedman a alors sans doute constaté dans les années 1960 qu'un certain nombre de patrons géraient leur entreprise au détriment du développement, de l'intérêt de l'actionnaire... D'où son virage vers l'actionnaire. Et *in fine*, en ricochet, la réaction actuelle.

Vous nous décrivez le mouvement qui a conduit à cette montée en puissance des entreprises pour seconder l'État mais, dans la pratique, comment les entreprises se saisissent-elles de ces nouvelles missions ? Qu'en est-il du coût ? L'État compense-t-il les acteurs privés ?

C'est une question qui préoccupe beaucoup les acteurs privés. L'État ne semble jamais se poser la question du coût qu'impliquent les nouvelles missions confiées aux entreprises ou de la faisabilité et des moyens. Il ne met véritablement aucune limite. Cela me choque toujours, lors des débats parlementaires la

“ L'État ne semble jamais se poser la question du coût qu'impliquent les nouvelles missions confiées aux entreprises ou de la faisabilité et des moyens. Il ne met véritablement aucune limite. ”

question de savoir si un transfert de compétence est économiquement acceptable n'est jamais posée. Souvent, je demande aux autorités si elles ont mené une étude d'impact sur le coût pour les entreprises ou les moyens disponibles. La question les surprend à chaque fois !

Bien sûr, il n'y a jamais aucune compensation. Pour une grande entreprise, le coût total de l'ensemble de ces transferts est monumental. Mais il est difficile de l'évaluer précisément tant ces nouvelles missions traversent

“ Pour une grande entreprise, le coût total de l'ensemble de ces transferts est monumental. Mais il est difficile de l'évaluer précisément tant ces nouvelles missions traversent toute l'entreprise. ”

toute l'entreprise. Prenons par exemple le grand sujet de la loi Sapin II : le contrôle des « tiers » de l'entreprise dans le domaine de la corruption, décliné dans la loi par huit obligations. L'une d'entre elles consiste à auditer fournisseurs, sous-traitants, cotraitants etc. Au moment de la promulgation du texte, Veolia avait autour de 800 000 fournisseurs dans le monde. Pour certains fournisseurs, par exemple un restaurant de proximité, il est difficile de

comprendre l'intérêt de mener un tel audit. À l'opposé, Veolia compte aussi des grands groupes comme Renault ou Total parmi ses fournisseurs, entreprises qui sont donc déjà elles-mêmes contrôlées. Ce constat m'avait amené à demander à l'Agence Française Anticorruption (AFA¹³) si l'on pouvait donc être exempté de contrôler les fournisseurs déjà contrôlés et s'il y avait par ailleurs un « seuil de matérialité » à partir duquel les fournisseurs devaient être contrôlés (par exemple au-dessus de 5 000 euros par an, afin de sortir de la liste les plus petits fournisseurs).

Prise au pied de la lettre, l'obligation nouvelle de contrôle est quasiment impossible pour certains fournisseurs et elle représente en tout état de cause un coût et des moyens titanesques. Faisons un calcul simple : dès lors qu'un audit revient à environ 10 000 euros en moyenne, le coût global de l'opération d'audit est de 8 milliards d'euros, soit... le tiers du chiffre d'affaires de Veolia ! Mettons que le groupe réalise un audit complet une fois tous les huit ans, cela lui coûterait tout de même un milliard d'euros par an, soit le double de son résultat net actuel. Autrement dit, la réglementation nous ferait plonger dans de lourdes pertes, avec toutes les conséquences que cela emporterait, justement, sur les « stakeholders » qu'on veut protéger, fournisseurs et salariés en tête. Cela n'a aucun sens !

Pourtant l'administration s'en moque et ces propositions (« seuil de matérialité », audit complet tous les huit ans) ont été jugées imprudentes pour ne pas dire audacieuses. Du point de vue de l'administration, une période de huit ans entre deux audits représenterait un délai beaucoup trop long... Selon elle, on peut corrompre avec 500 euros. Elle présente un argument imparable qui est que la corruption est un problème, mais n'apporte aucune réponse concrète et réaliste sur la manière de la combattre.

13. Créée fin 2016 par la loi Sapin II.

Comment expliquez-vous la difficulté de l'administration à prendre en compte ces réalités comptables pourtant fondamentales pour les entreprises ?

“ De la même manière que l'État était considéré infiniment puissant, avec son monopole de la violence légitime, sa possibilité de lever l'impôt sans limite pour se renflouer, je crois que l'administration perçoit les entreprises comme infiniment riches et a beaucoup de mal à accorder de la crédibilité à un entrepreneur qui vient expliquer qu'il n'a pas les moyens de mettre en œuvre une mesure. ”

Je crois que l'administration est toujours très surprise quand on évoque des questions de coûts car l'État mesure les entreprises à l'aune de sa propre puissance. De la même manière que l'État était considéré infiniment puissant, avec son monopole de la violence légitime, sa possibilité de lever l'impôt sans limite pour se renflouer, je crois que l'administration perçoit foncièrement les entreprises comme infiniment riches et a beaucoup de mal à accorder de la crédibilité à un entrepreneur ou chef d'entreprise qui vient expliquer qu'il n'a pas les moyens de mettre en œuvre une mesure.

Aucun groupe n'a encore été sanctionné pour manquement à ces obligations de lutte contre la corruption ?

Non, pour l'instant aucun. Il y a eu une tentative avec le cas de Sonepar en juin 2019. Ce groupe familial de distribution de matériel électrique a été déféré devant la commission des sanctions de l'AFA au seul motif que sa cartographie des risques était jugée insuffisante. Toutes les autres entreprises de la place ont été absourdies, avant que la commission des sanctions ne lave finalement Sonepar de toute accusation.

Les injonctions de l'État sont-elles toujours cohérentes ?

Non, et c'est une deuxième source de grande complexité pour les entreprises. Des lois sont votées au Parlement sans que les élus se soucient le moins du monde de l'orthogonalité éventuelle entre deux dispositions législatives. De sorte que, de temps en temps, les entreprises se retrouvent face à des situations absurdes. Entre deux textes, elles se retrouvent d'une certaine manière à devoir choisir lequel sera respecté et lequel

“ Des lois sont votées au Parlement sans que les élus se soucient le moins du monde de l'orthogonalité éventuelle entre deux dispositions législatives. ”

sera enfreint. Chez nous, la direction de la conformité et la direction juridique se réunissent pour évaluer le choix le moins mauvais, tout en ayant bien conscience que de toute façon, elles sont face à un traquenard et que quoiqu'elles fassent, l'entreprise et ses dirigeants seront potentiellement coupables.

“ C'est très visible sur l'application du RGPD. ”

C'est très visible sur l'application du RGPD. Les personnes en charge de ces sujets ne s'intéressent pas le moins du monde à tout ce qui a été voté en de-

hors et donc aux contradictions qui peuvent survenir entre les différents textes. Pour eux, la protection des données personnelles relève d'un ordre supérieur et doit prévaloir sur toute chose.

Pourtant, on rencontre souvent dans la loi fiscale l'obligation de garder des données pendant dix ans. Et, à l'évidence, les dossiers fiscaux comportent des données personnelles. Or le RGPD affirme que toute personne ayant quitté l'entreprise, ou n'étant plus cliente, a le droit de demander d'être définitivement effacée des dossiers. Il y a là une contradiction dans les dispositions prescriptives.

Dans un même registre, la loi Sapin II dispose que chaque entreprise doit mettre en place un dispositif de recensement et de suivi des alertes. Si quelqu'un déclare par exemple qu'un salarié est en situation de harcèlement, l'entreprise doit montrer qu'elle a agi et traité cette alerte avec diligence. Mais qu'y a-t-il de plus personnel que ces sujets de harcèlement ? Nous avons longuement discuté de ces dispositions contradictoires en interne afin de déterminer ce que nous devons faire : si nous conservions les données, nous risquons une sanction au titre du RGPD mais si nous les éliminons, nous ne pourrions pas apporter la preuve de notre traitement diligent de l'alerte. C'est une impasse... Nous avons finalement eu l'idée de confier ces données liées aux alertes à un tiers de confiance, un notaire par exemple, tout en gardant au sein de l'entreprise une trace anonymisée des données. Bien sûr, c'est jouer avec la lettre du texte, mais nous n'avons pas le choix...

Un autre exemple relève d'un tout autre domaine : les dispositifs à respecter par les entreprises cotées en matière de communication financière et l'objectif d'éviter les délits d'initié. Cela ne s'apparente pas à ce que l'on pourrait considérer comme une « mission » de l'État à proprement parler mais on observe une volonté de la part des États de poursuivre des objectifs nouveaux... mais d'en reporter la responsabilité sur les entreprises ! Là encore, nous avons constaté de sérieuses incohérences et un manque de clairvoyance sur la vie des entreprises. Nous sommes en effet confrontés avec MIF 2 (dernière version de la directive européenne concernant les marchés d'instruments financiers) à une obligation d'informer les publics dès qu'un événement qui pourrait influencer sur le cours de bourse survient. Précédemment, le droit français permettait certaines exceptions, ce que ne prévoit pas la directive européenne. Ainsi, si une entreprise faisant par exemple l'objet d'une cyberattaque ou d'une faille dans son système informatique doit désormais rendre cette information publique tout de suite. Pourtant, en faisant cela, elle invite en quelque sorte les hackers à venir l'attaquer pendant qu'elle est vulnérable ! Les conséquences pouvant être très terribles pour son activité et donc *in fine* pour ses actionnaires – ceux-là même que la directive souhaitait initialement protéger.

Vous nous décrivez une puissance publique bien peu consciente des enjeux. Aucune institution n'échappet-elle à ce jugement sévère ?

Si, je vois au moins une exception parfaite : l'Agence nationale de sécurité des systèmes informatiques (Anssi). À chaque fois, qu'il y a une attaque sur un groupe, son personnel se rend disponible jour et nuit pour traquer les virus, restaurer les serveurs... Et l'agence n'a jamais sanctionné personne. Il faudra sans doute que cela vienne un jour. Pour l'instant, elle est à 100 % dans la prévention. Ses responsables considèrent que si une entreprise est attaquée, elle est victime et pas coupable. C'est en fait notre raisonnement pour tous les sujets que nous avons évoqués !

Quand un de nos collaborateurs accepte un pot-de-
 vin, nous nous considérons nous-mêmes victimes car
 tout le système du groupe, son code d'éthique, ses
 formations, ses sanctions, tout est fait pour qu'une telle
 situation n'arrive jamais. Mais chacun peut comprendre
 que nous ne sommes matériellement pas en mesure
 de contrôler 800 000 fournisseurs et 174 000 salariés
 24 heures sur 24. Il s'agit d'une vraie défausse de l'État.
 Nous avons une obligation de résultat, mais aucun moyen : il n'y a aucun transfert des outils de la puissance publique. Il y a pourtant une responsabilité forte qui échoit à l'entreprise et qui s'assortit de sanctions importantes.

“ Nous avons une obligation de résultat, mais aucun moyen : il n'y a aucun transfert des outils de la puissance publique. Il y a pourtant une responsabilité forte qui échoit à l'entreprise et qui s'assortit de sanctions importantes. ”

Que préconisez-vous ?

“ Nous voulons simplement que l'État, en formulant ses exigences à notre endroit, prenne en compte cette absence de moyens qui nous empêche d'atteindre à coup sûr le résultat qu'il attend de nous. ”

lant ses exigences à notre endroit, prenne en compte cette absence de moyens qui nous empêche d'atteindre à coup sûr le résultat qu'il attend de nous. Et, accessoirement, il serait souhaitable que les pouvoirs publics soient plus attentifs aux éventuelles contradictions qui peuvent se présenter entre un nouveau texte et des dispositions préexistantes.

Pour moi, quasiment toutes les délégations sont légitimes à condition de changer radicalement de méthode et de mentalité. J'aimerais ne rencontrer que des ANSSI et moins d'Autorité des marchés financiers, d'Autorités de la concurrence, d'Agence anticorruption etc.

L'Association Française des Entreprises Privées (AFEP) avait développé le concept intéressant d'un processus de « diligence raisonnable » en matière de responsabilité sociétale des entreprises. C'est une bonne piste, même si changer la culture des administrations prendra sûrement des années. Il faut redéfinir un véritable contrat de coopération car les entrepreneurs n'ont pas pour vocation première de devenir des auxiliaires de la puissance publique.

Le Président Macron a déclaré « le temps est révolu où les gouvernements pouvaient tout faire tout seuls ». Dont acte, coopérons, mais sur de nouvelles bases, des bases raisonnées et raisonnables !

Nous ne souhaitons en aucun cas que la puissance publique nous autorise à accéder aux comptes bancaires, aux appels téléphoniques et éventuelles écoutes ou à procéder à des gardes à vue pour lutter contre la corruption. Ces pouvoirs de police ne nous intéressent pas et l'État en a le légitime monopole. Mais nous voulons simplement que l'État, en formu-

“ Quasiment toutes les délégations sont légitimes à condition de changer radicalement de méthode et de mentalité. ”

“ Il faut redéfinir un véritable contrat de coopération car les entrepreneurs n'ont pas pour vocation première de devenir des auxiliaires de la puissance publique. ”

Michel Taly,

Avocat fiscaliste, ancien Directeur de la législation fiscale

Michel Taly est Avocat fiscaliste.

Ancien Élève de l'ENA, il a notamment été Chargé de mission au Cabinet du Premier ministre avant de diriger le service de la législation fiscale au ministère chargé du Budget de 1989 à 1995.

Il a publié en 2016 Les coulisses de la politique fiscale (PUF).

Avez-vous, en tant que fiscaliste exerçant d'abord au sein de l'État puis au service des entreprises, constaté au fil des ans une « défausse de l'État », au sens où les entreprises seraient de plus en plus fréquemment sollicitées par l'administration aux fins de faire son propre travail ?

“ L'État compte de plus en plus sur les entreprises pour lever l'impôt à sa place et il les utilise de plus en plus pour contribuer au contrôle fiscal. ”

Oui, c'est une évolution réelle et très frappante. Elle s'opère sous deux angles. L'État compte de plus en plus sur les entreprises pour lever l'impôt à sa place et il les utilise de plus en plus pour contribuer au contrôle fiscal. L'entreprise est devenue, *nolens volens*, un auxiliaire zélé de l'État-percepteur.

La dernière illustration de cette défausse dans la sphère fiscale vers les entreprises, c'est l'institution du prélèvement à la source en janvier 2019...

Oui, c'est la dernière, et celle qui a été la plus médiatisée. Je n'étais pas favorable au prélèvement à la source, mais il faut reconnaître que les circuits fonctionnent : les entreprises s'étaient bien préparées même si elles se sont à cette occasion vu imposer un travail supplémentaire qui a un coût – on est donc dans un cas de défausse typique. En outre, la disparition de l'inflation prive les entreprises de la « récompense » qu'elles tiraient usuellement de leur rôle d'auxiliaire fiscal.

“ Je n'étais pas favorable au prélèvement à la source, mais il faut reconnaître que les circuits fonctionnent. ”

Traditionnellement, quand les entreprises recouvrent l'impôt à la place de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), le décalage entre la perception auprès des tiers et le paiement à l'administration leur offre une sorte de délai de trésorerie qui compense les coûts de l'opération – c'est vrai pour les cotisations sociales, la TVA et bien sûr maintenant le prélèvement à la source. Sauf que cela ne fonctionne plus : avec des taux quasi nuls les entreprises n'ont, sauf si elles sont dans une situation très tendue, aucun intérêt à garder en trésorerie un mois supplémentaire de liquidités ! Le « cadeau » a disparu tandis que les surcoûts, eux, sont bien là !

Mais c'est bien avant cette innovation qu'est le prélèvement à la source que l'administration fiscale avait pris l'habitude de s'appuyer sur les entreprises pour mener à bien ses missions, n'est-ce pas ?

Tout à fait, cette « coopération forcée » est très ancienne. On peut comprendre la tentation de l'État à cet égard, en particulier s'agissant de la vérification : pour les impôts des entreprises comme pour ceux des particuliers, la meilleure technique de contrôle fiscal repose sur le recoupement. Or, la manière la plus efficace

de recouper des informations a toujours été pour le fisc d'aller puiser des renseignements dans la comptabilité des entreprises pour récupérer des informations sur leurs clients, leurs fournisseurs... Cette technique repose sur le principe du « droit de communication »¹⁴, dont l'application a été définie, à mon sens, à partir d'un véritable détournement de l'esprit du texte, au moins pour ce qui concerne les « documents annexes à la comptabilité »...

L'utilisation du terme même de « droit de communication » n'est d'ailleurs pas anodine : l'administration a ainsi nommé cette pratique pour imposer l'idée que chaque acteur économique a un devoir de lui communiquer toutes les informations qu'il détient sur lui-même, ce qui est bien naturel, mais aussi sur toutes ses parties prenantes, ce qui l'est moins... En fait, quand on regarde les textes, leur finalité était toute autre au départ. Il s'agissait simplement d'autoriser l'administration à se rendre dans une entreprise pour se faire communiquer les éléments de la comptabilité afin de contrôler les transactions entre l'entreprise en question et ses contreparties. Mais, dans les faits, le contrôle de l'entreprise A donne au fisc la possibilité d'en apprendre énormément sur l'entreprise B, qui est client de A, ou sur C, qui est son fournisseur.

Cette évolution a été particulièrement féconde pour l'administration dans le cadre du contrôle fiscal des banques. Comme la comptabilité n'est que la retranscription chiffrée d'un rapport de droit, le fisc considère que tous les contrats qui lient l'entreprise à des tiers sont des « annexes comptables », auxquelles il doit donc avoir accès. La défausse est ici parfaite : la banque tient le registre dans lequel le fisc vient puiser ses informations sur tout un chacun...

Et cela est-il un levier efficace dans la lutte contre la fraude fiscale ?

Bien sûr, c'est une mine d'or pour l'administration – et l'on doit se féliciter, naturellement, qu'il soit ainsi fait échec à la fraude. Mais le problème de principe que pose cette lecture extensive du « droit de communication » n'en demeure pas moins. Sur les contrats, le fisc va trouver une grande quantité d'informations qui n'ont rien à voir avec la justification des écritures comptables de la banque, comme les biens donnés en garantie, les personnes qui se sont portées caution, les conditions suspensives... C'est avec ces informations qu'il va pouvoir rechercher des individus pouvant être assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (lorsque celui-ci était encore en vigueur), ou devant s'acquitter de droits de succession.

Pour être honnête, c'est là une pratique très ancienne, qui existe d'ailleurs quasiment dans tous les pays. Mais la technologie lui a donné une redoutable efficacité.

Comment cela ?

Il y a quarante ou cinquante ans, les banques menaient une vraie guerre de position contre cette pratique afin de protéger leurs clients, ou tout du moins de limiter les conséquences du contrôle. Initialement, les agents de l'administration fiscale ne pouvaient que consulter les documents et recopiaient les informations à la main, les banques jouant au chat et à la souris avec l'administration autour de l'accès aux photocopieuses.

14. Le droit de communication est le droit reconnu à l'administration fiscale de prendre connaissance et, au besoin, de copier des documents détenus par des tiers (entreprises privées, administrations, établissements et organismes divers, etc.). Les renseignements recueillis à cette occasion peuvent être utilisés pour l'assiette et le contrôle de tous impôts et taxes à la charge, soit de la personne physique ou morale auprès de laquelle il est exercé, soit de tiers à cette personne. Il peut être utilisé dans le cadre de l'assistance technique internationale, dans les limites et selon les modalités prévues par les conventions entre États. À cet égard, il conviendra de se reporter aux textes des conventions qui sont publiés au *Journal officiel - Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts*, BOI-CF-COM-10-20120912.

Maintenant, tout cela est dépassé ! Un agent peut photographier tous les contrats avec son téléphone et transmettre les informations à son administration avant même de quitter les murs de la banque... Au-delà, le développement des algorithmes a renvoyé le traditionnel « contrôle sur place » aux oubliettes. Désormais l'administration ne va plus chercher les données : elle exige que les banques les lui fournissent automatiquement. On a basculé d'une communication en *pull* vers une obligation de communication en *push*.

“ Le développement des algorithmes a renvoyé le traditionnel « contrôle sur place » aux oubliettes. Désormais l'administration ne va plus chercher les données : elle exige que les banques les lui fournissent automatiquement. On a basculé d'une communication en *pull* vers une obligation de communication en *push*. ”

Que voulez-vous dire ?

Auparavant, l'administration devait aller chercher et récolter elle-même les informations (*pull*), alors qu'avec la communication en *push* elle y a directement accès puisque la banque, et plus généralement l'entreprise, les lui met à disposition. Elle doit même mettre en place des fichiers de transfert de données vers l'administration fiscale, qui a besoin de recevoir les comptabilités dans des formats homogènes et lui permettant tous les traitements souhaités. Une fois cet investissement réalisé, il faut reconnaître que l'opération ne coûte plus rien à l'entreprise, mais ce peut être un investissement important... que l'administration n'a pas, elle, à financer.

À quelques exceptions près, l'administration sait donc tout du commun des mortels en France, en particulier des 4 ou 5 millions de personnes qui possèdent des valeurs mobilières... Le fraudeur, sera désormais détecté de manière automatique. Aujourd'hui, aucun fraudeur particulier n'est à l'abri sur la planète.

Cela est-il vrai aussi pour les entreprises ?

Non, car les entreprises ne fraudent pas, elles optimisent ! Les comptes de leurs établissements et filiales à l'étranger ne sont pas cachés. Ils apparaissent dans les comptes consolidés du groupe. Mais comme ces entités ne sont pas imposables en France, il ne suffit pas de connaître leur existence pour détecter un éventuel transfert de bénéfice. Cette asymétrie est source de longs bras de fer entre l'administration et les services fiscaux des groupes.

Par exemple, un agent du fisc qui a compris qu'une entreprise détient une entité aux Bermudes va exiger la comptabilité de cette entité. Sachant qu'il a le pouvoir de contrôler uniquement les sociétés taxables en France, le représentant de l'entreprise aura beau jeu de lui rétorquer que cette société est hors de son champ de compétence. Les entreprises parviennent ainsi à protéger leurs schémas d'optimisation.

Si le fisc connaissait le détail des transactions, dont seul le résultat agrégé figure dans les comptes consolidés, ses agents pourraient détecter d'éventuels problèmes de prix de transfert¹⁵. C'est en effet bien souvent par cette technique de factures entre des sociétés d'un même groupe, implantées dans différents pays, que les

15. « Les prix de transfert se rapportent aux conditions et modalités entourant les transactions réalisées au sein d'une entreprise multinationale. Il s'agit des prix pratiqués entre des entreprises associées établies dans différents pays pour leurs transactions intragroupe, telles que le transfert de marchandises et de services. Les prix étant fixés par des membres associés non indépendants au sein de la multinationale, ceux-ci peuvent ne pas refléter le prix du marché indépendant. Cette question préoccupe particulièrement les autorités fiscales, qui craignent que les entreprises multinationales fixent des prix de transfert pour leurs transactions transfrontalières de façon à réduire les bénéfices imposables sur leur territoire » - Site Internet de la Commission européenne, consulté le 28/10/2019.

entreprises cherchent à délocaliser leurs bénéficiaires. L'administration fiscale n'est donc pas en situation de force lors d'un contrôle, d'autant qu'elle ne peut aligner qu'une petite brigade, seulement deux ou trois agents, pour contrôler un groupe qui s'appuie, lui, sur des cabinets d'avocats de plus de 200 personnes pouvant mobiliser très vite des moyens considérables afin de défendre leurs clients. Le fisc souffre aussi d'un problème de compétences techniques, notamment sur le sujet ultra technique des prix de transfert. Certains agents se sont formés sur le tas, mais ils ne peuvent rivaliser avec les spécialistes.

L'administration a alors renoncé à contrôler les prix des transferts et, par ricochet, l'optimisation fiscale des groupes internationaux ?

Non, mais elle a changé son fusil d'épaule. La question des prix de transfert a été découverte dans les années 1980. À partir des années 1990, dans tous les pays, les administrations fiscales ont tenté d'y répondre en inventant des tombereaux de nouvelles obligations, qu'année après année les entreprises parvenaient à contourner. Le fisc commençait à s'épuiser, quand la révolution de l'intelligence artificielle et du traitement des données par des algorithmes a changé la donne. Cela a très bien marché pour traquer la fraude des particuliers mais, côté entreprises, il manquait toujours une part des données. Une conclusion s'est alors imposée : la seule manière de mettre fin à l'évasion fiscale des entreprises serait de les obliger à intérioriser non pas le contrôle fiscal mais des limitations raisonnables à l'optimisation. Cela s'est traduit dans tous les pays par une augmentation phénoménale des procédures de conformités... Les Américains ont lancé le mouvement et tout le monde a suivi.

Comment cela se passe-t-il dans la pratique ?

Aux États-Unis, les responsables de la fiscalité doivent signer un document indiquant qu'à leur connaissance la déclaration fiscale de l'entreprise dont ils ont la responsabilité reflète fidèlement ses obligations. Le directeur fiscal signe, tout en ayant parfaitement connaissance du sort que lui réservera le système judiciaire américain si un jury prouve un jour qu'il a menti...

Parfois les responsables d'entreprises françaises refusent d'ailleurs de signer les documents fiscaux, car s'il y a litige, ce sont eux qui seront arrêtés à l'aéroport. C'est une motivation très puissante, qui contraint les entreprises à s'autoréguler. Le système français se rapproche d'ailleurs de ce modèle américain avec une plus grande utilisation des poursuites pénales pour les entreprises et leurs dirigeants.

Cette évolution va s'accroître avec la loi relative à la lutte contre la fraude d'octobre 2018 qui introduit une transmission automatique au pénal des dossiers fiscaux en remplacement du « verrou de Bercy¹⁶ ». L'accord à un milliard d'euros entre le fisc français et Google de septembre 2019 s'explique d'ailleurs sans doute par cette nouvelle peur du pénal.

Personnellement, je ne suis pas à l'aise avec l'idée qu'il y ait une zone de droit située entre le légal et l'acceptable, mais ce n'est pas l'avis ni des politiques, ni de l'administration et il faut reconnaître qu'ils ont réussi à imposer leur vision – et, là encore, à faire « intérioriser » par les entreprises les démarches de contrôle qui leur incombent.

16. « Par l'expression « verrou de Bercy », on désigne le dispositif qui encadre la poursuite pénale des auteurs d'infractions financières. Ce « verrou » a été atténué par la loi de lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 » - Site Internet : Vie Publique.fr, consulté le 28/10/2019.

L'administration monte aussi au créneau sur les fraudes à la TVA intracommunautaire. Quels sont les moyens de lutte employés contre cette fraude ?

Pour contrôler le bon paiement de la TVA intracommunautaire et éviter les fraudes de type « carrousel »¹⁷, le droit exige que toutes les entreprises qui font du commerce au sein de la zone euro communiquent leur numéro de TVA au vendeur, charge à celui-ci de vérifier que l'identifiant en question est correct et qu'il correspond à une entreprise qui existe réellement. À cette fin, l'administration met à la disposition des entreprises une base de données qui recense tous les numéros de TVA. Si l'entreprise n'a pas fait ce travail de vérification, des pénalités de manquements délibérés lui seront appliquées.

“ L'administration réussit à faire porter l'obligation du contrôle fiscal sur le vendeur et à le rendre responsable en cas de fraude, lui laissant la charge d'apporter devant le juge, la preuve (négative, donc très difficile à fournir) qu'il n'était pas au courant de la fraude. ”

De plus, le fisc applique la théorie de la « poche profonde » : bénéficiant d'une solidarité légale entre le fournisseur et son client pour les impôts indirects, il n'hésitera pas à s'attaquer au fournisseur, solvable, en présumant qu'il ne pouvait pas ignorer que son client ne payait pas la taxe due. C'est un cas d'école : l'administration réussit à faire porter l'obligation du contrôle fiscal sur le vendeur et à le rendre responsable en cas de fraude, lui laissant la charge d'apporter devant le juge, la preuve (négative, donc très difficile à fournir) qu'il n'était pas au courant de la fraude.

Cette obligation de contrôle fiscal pourrait-elle être étendue aux fameuses plateformes communautaires telle que Airbnb ?

Oui, la technologie moderne permet désormais de mettre face à face une offre massivement parallèle de micros-entreprises et une demande massivement parallèle de clients individuels, ce que seuls de grands groupes pouvaient faire précédemment. Cette révolution bouleverse les conditions de la concurrence et pose un énorme défi fiscal aux États. Nous ne sommes plus dans l'ère des petites associations de quartier où on échangeait une heure de plomberie contre une heure de coiffeur, et où les propriétaires d'un seul gîte le louaient par petites annonces ! Grâce à Airbnb par exemple, les particuliers se retrouvent en concurrence avec les groupes hôteliers puisque le site permet à un tour-opérateur de réserver des dizaines de chambres proches les unes des autres dans une même ville. Il y a une distorsion de concurrence car les micro-entrepreneurs bénéficient de la franchise de TVA¹⁸.

En revanche, sur le volet impôt sur le revenu, en France, un micro-entrepreneur est censé déclarer ses gains dès le premier euro gagné. Ce qui, dans la pratique, est très rarement fait. Des milliards d'euros peuvent ainsi échapper à l'impôt. L'État aurait pourtant un moyen simple de contraindre tous ceux qui s'inscrivent sur les

17. « La fraude carrousel est une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée qui s'est multipliée, depuis la création du Marché unique européen, notamment dans les secteurs du commerce des composants électroniques, de la téléphonie mobile et du textile. Cette fraude est organisée entre plusieurs entreprises pour obtenir le remboursement, par un État de l'Union, d'une taxe qui n'a jamais été acquittée en amont, ou réduire le montant de la TVA à payer » - Site Internet : Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, consulté le 28/10/2019.

18. « La franchise en base de TVA exonère les entreprises de la déclaration et du paiement de la TVA sur les prestations ou ventes qu'elles réalisent. Ce régime fiscal s'applique à toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année précédente ne dépasse pas certains seuils » - Site Internet : Service Public.fr consulté le 28/10/2019.

plateformes participatives à déclarer leurs gains. Il faudrait obliger tous les utilisateurs à s'identifier *via*, par exemple, leur numéro de Sécurité sociale. C'est urgent car si les plateformes se mettent en plus à utiliser leur propre monnaie virtuelle, comme Facebook l'a annoncé avec le Libra, le fisc n'aura plus aucun moyen de contrôler quoi que ce soit.

Les Américains ont l'habitude de donner facilement leur numéro de sécurité sociale. Néanmoins, cela reste un sujet sensible en France. Depuis les débuts du développement de l'informatique grand public, en janvier 1978, la loi « informatique et libertés » a souhaité limiter les croisements de fichier et donc l'usage du numéro national d'identification, dont l'usage était réservé à l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et à la Sécurité sociale. C'est pour cette raison que le fisc a dû créer un système parallèle avec des identifiants fiscaux spécifiques. Le prélèvement à la source est le premier cas d'utilisation du numéro de Sécurité sociale pour un impôt.

Vous pensez donc que l'administration va finir par contraindre les plateformes à contrôler en direct leurs utilisateurs, ce qui représenterait une saisissante nouvelle forme de défausse ?

Oui, d'autant plus que la franchise de TVA devrait théoriquement finir par être levée, même si cette mesure ne sera pas populaire. Jusqu'à présent deux arguments justifiaient le statut spécifique des micro-entrepreneurs : d'une part, ces acteurs n'évoluaient pas dans un marché concurrentiel et, d'autre part, ils avaient du mal à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Or, avec la montée en puissance des plateformes, le premier justificatif est déjà tombé. Le deuxième sera également caduc le jour où l'État demandera aux plateformes de réaliser directement les déclarations fiscales de leurs utilisateurs. Je pense que nous allons à grands pas dans cette direction. Et pour une fois, les entreprises ne devraient pas s'en plaindre, car, sinon, la concurrence des plateformes pourrait avoir des effets dévastateurs.

Les autres publications de l'Institut Messine

- **Fiscalité et politiques publiques : Peut-on vraiment orienter le comportement des entreprises par l'impôt ?**

Mars 2015, *Rapport* – sous la présidence de Gauthier Blanluet (Avocat associé de Sullivan & Cromwell)

- **L'excès d'information financière nuit-il à l'information financière ?**

Juin 2015, *Rapport* – sous la présidence d'Hervé Philippe (Directeur Financier et membre du Directoire de Vivendi)

- **Norme et Jugement sont-ils compatibles ?**

Juillet 2015, *Note* – par Sophie Chassat (Agrégée de philosophie)

- **Taux d'intérêt négatifs – Douze regards**

Janvier 2016, *Recueil* – sous la direction de Natacha Valla (Économiste)

- **Les chiffres dans le débat public : vérités et mensonges**

Décembre 2016, *Note* – par Jean-Marc Daniel (Statisticien, Professeur d'économie à ESCP-Europe-Paris)

- **Comprendre et évaluer les entreprises du numérique**

Octobre 2017, *Livre* co-édité avec Eyrolles – par François Meunier (Économiste)

- **Repenser le travail et faire converger les protections pour réconcilier tous les actifs**

Novembre 2017, *Rapport* – sous la présidence d'Emmanuelle Barbara (Avocat, Associé-Gérant d'August Debouzy, Spécialiste en droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale)

- **Le lanceur d'alerte dans tous ses états – Guide pratique et théorique**

Novembre 2018, *Rapport* – sous la présidence de Pascale Lagesse (Avocat, spécialiste du droit social, Associée, cabinet Bredin Prat)

- **Les patrons des PME et d'ETI françaises vendent-ils trop tôt et pourquoi ?**

Mars 2019, *Rapport* – sous la présidence de Baudouin d'Hérouville (Capital Investisseur)

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre site internet : www.institutmessine.fr

Gouvernance

Les opinions exprimées dans le présent Recueil n'engagent ni les personnes citées, ni les organisations qu'elles représentent.

Président

Michel LÉGER Commissaire aux comptes, Président du Conseil de surveillance de BDO France.

Comité Directeur

Philippe AUDOUIN Directeur Général Finances d'Eurazeo.

Jean BOUQUOT Commissaire aux comptes, Président de la CNCC.

Dominique CARLAC'H Présidente de D&C ; Vice-Présidente et Porte-parole du MEDEF.

Jean-Marc ESPALIOUX Associé – Executive Chairman de Montefiore Investment.

Denis LESPRIT Commissaire aux comptes, Associé fondateur d'AEC ; ancien Président de la CNCC.

Monique MILLOT-PERNIN Commissaire aux comptes, Dirigeante et fondatrice du cabinet Millot-Pernin ; Membre du collège et Présidente du Comité d'Audit de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Yves NICOLAS Commissaire aux comptes, ancien Associé de PwC ; ancien Président de la CNCC.

Pascale PARQUET Directeur au sein du Secrétariat Général du Groupe BPCE ; Membre de la Commission nationale des sanctions.

Helman LE PAS DE SÉCHEVAL Secrétaire général de Veolia ; Membre du Collège de l'Autorité des Marchés Financiers.

Didier-Yves RACAPÉ Commissaire aux comptes, Associé du Groupe Volentis.

Conseil d'Orientation

Philippe BILGER Magistrat honoraire ; Président de l'Institut de la parole.

Gauthier BLANLUET Avocat Managing Partner de Sullivan & Cromwell ; Professeur de droit fiscal des affaires à l'Université de Paris II.

Francis CHARHON Président de FCHCONSEIL ; Ancien Directeur Général de la Fondation de France.

Geneviève FÉRONE-CREUZET Directrice générale et co-fondatrice de Casabee.

Yves GÉRARD Médiateur auprès de Société Générale et du groupe Crédit du Nord ; Président du Cercle des médiateurs bancaires.

Antoine GOSSET-GRAINVILLE Avocat co-fondateur de BDGS Associés.

Anne-Marie IDRAC Ancienne Secrétaire d'État au Commerce extérieur et aux Transports ; Présidente de France Logistique ; Administratrice de sociétés.

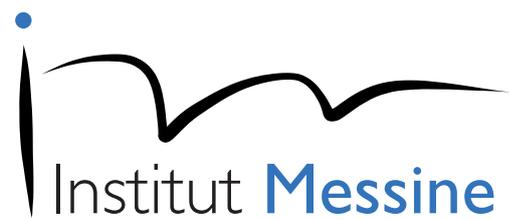
Henri NALLET Président de la Fondation Jean Jaurès ; ancien ministre de la Justice.

Marie-Pierre PEILLON Directrice de la Recherche et de la Stratégie ESG de Groupama Asset Management ; Présidente de la commission Finance durable de l'Association Française de la Gestion financière ; ancienne Présidente de la Société Française des Analystes Financiers.

Guylaine SAUCIER Administratrice de sociétés ; Fellow de l'Ordre des Comptables Agréés du Québec ; ancienne PDG du groupe Gérard Saucier Ltée.

Natacha VALLA Doyenne de l'école du management et de l'innovation de Sciences-Po ; ancienne Directrice Générale Adjointe de la politique monétaire à la Banque centrale européenne.

Jean-Marc VITTORI Éditorialiste, *Les Échos*.



www.institutmessine.fr