

REPERES

Revue Electronique Bimestrielle de la Trésorerie Générale du Royaume
N° 4/ Mars - Avril 2005

EDITORIAL

FOCUS

✚ La Banque Mondiale audite la société civile

TRESOR PUBLIC

✚ La TGR et le CED pourraient fusionner d'ici à fin 2005

✚ L'audit et le contrôle interne du Trésor public

✚ Audit interne : le retour à des missions comptables et financières

FINANCES PUBLIQUES

✚ Comment réformer les impôts locaux ?

✚ La gouvernance locale à l'heure de la nouvelle charte communale

✚ Le projet de réforme de la fiscalité locale est en cours de finalisation : de moins en moins d'impôts

POLITIQUE ECONOMIQUE

✚ Le Conseil National de la Monnaie et de l'Épargne: La stabilité macroéconomique

✚ Règles de bonne gouvernance

BANQUE

✚ Loi en acier contre chèque en bois

✚ Enjeux et perspectives des nouvelles techniques de gestion du risque de crédit

✚ Capital -risque : Une activité sur le fil du rasoir

N.T.I.C ET G.R.H

✚ L'administration en ligne fait des progrès rapides en Europe

✚ Premières évaluations des stratégies ministérielles de réforme : moderniser dans la transparence

✚ Départs volontaires : les mauvais calculs de l'Etat

CHRONIQUE

✚ Le Prix 2005 du meilleur jeune économiste

✚ Un homme du Trésor, expert, un chercheur des politiques monétaires au service de la zone euro

A LA UNE DES PERIODIQUES

CONTACTS

Vos remarques, suggestions et commentaires peuvent être adressés au Service de la Documentation E -mail : doc@tgr.mfie.gov.ma tel : 037.57.81.25

Editorial (*)

Les moyens de financement de l'économie locale sont au centre des préoccupations des élus locaux dont les missions ont été réhabilitées avec l'avènement de la nouvelle charte communale - où cette dernière préconise le renforcement et la consolidation de la politique de proximité.

Il s'agit donc de rechercher les meilleurs canaux pour renflouer les ressources des communes et alimenter dans de bonnes conditions leurs budgets afin de sauvegarder leur autonomie. Cet objectif, fort ambitieux, est tributaire d'une bonne organisation du système fiscal local et d'un investissement productif et de qualité.

Dans cet esprit entrepreneurial et managérial, qui est celui de l'élu local, la réforme de la fiscalité locale permettrait de répondre aux exigences de la dynamique du changement imposé par les transformations technico-économiques et institutionnels. La nouvelle configuration de la fiscalité locale a l'ambition de répondre aux imperfections du système fiscal local adopté jusqu'à nos jours. En effet, la nouvelle taxation sera différenciée c'est-à-dire compte tenu des intrants des activités productrices; elle sera également progressive au regard de la richesse ainsi créée.

Le contribuable ressent, en conséquence, qu'une certaine innovation en matière de justice fiscale a été inaugurée dans la nouvelle conception de la fiscalité locale: l'élu local ressent, quant à lui, que la réforme en la matière apporte des ingrédients susceptibles de rentabiliser l'impôt. Qui plus est, une nouveauté non moins importante dans la nouvelle architecture de la fiscalité locale a trait à la simplification de l'impôt communal: on assiste à l'introduction de nouveaux impôts et à la suppression de certains d'autres. Cette simplification de l'imposition et de la taxation de l'espace local faciliterait l'acte d'investir étant donné que l'entrepreneur aura désormais affaire à des impôts agrégés au lieu d'une multitude de taxes. Au niveau de la machine fiscale, cette simplification aura des conséquences positives en matière de recouvrement et de contrôle; autrement dit, le recouvrement sera susceptible de réaliser des taux honorables et le contrôle sera désormais ponctuel et pointu.

Tels sont les baba de la gouvernance locale et telles sont, en conséquence, les préludes d'une démocratie par en bas dans sa triple dimension économique, politique et sociale. Le devoir civique du citoyen sera ainsi accompli en acquittant l'impôt; le rôle de ce dernier via le pouvoir communal sera institutionnalisé.

Le Service de la Documentation

(*) Les opinions émises dans la revue n'engagent que leurs auteurs

FOCUS

La Banque mondiale audite la société civile

La Vie économique du 25-03-2005

C'est une «une vraie mahlaba!» Ce participant s'exprime à mi-voix mais il résume exactement le sentiment qui se dégage de la rencontre. Sept des vingt-quatre administrateurs de la Banque mondiale sont venus en tournée au Maroc. Et mercredi soir, le 27 avril, à Rabat, ils ont rencontré des «représentants de la société civile» pour un «dialogue franc et ouvert». Ces messieurs qui comptent beaucoup dans la vie internationale sont en visite depuis mardi dernier. Ils ont rencontré tous ceux qui comptent beaucoup dans la vie marocaine: des femmes parlementaires, le Premier ministre, les hauts cadres du ministère des Finances, ceux du Développement social et leur patron Harouchi, des journalistes, des associations... c'est la première fois que des administrateurs de la Banque sortent ainsi sur le terrain pour voir comment les choses se passent.

Ce n'est pas un hasard: l'institution prépare sa nouvelle stratégie, avec son nouveau patron, qui n'est pas n'importe qui puisque c'est Wolfowitz, l'homme de guerre de Bush qui n'est pas un homme de paix lui-même. A la Bibliothèque nationale de Rabat étaient donc conviés Alternatives, Bayti, Transparency Maroc, Aicha Belarbi, ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, ambassadeur à l'UE, Fouad Abdelmoumni et Nouredine Ayouch, directeurs des deux puissantes associations de micro-crédit, Al Amana et Zakoura, Hassan Benabderrazik, ancien secrétaire général à l'Agriculture... et bien d'autres encore. Aucun d'entre eux n'a la langue dans sa poche, comme on dit. Ils ont déversé leurs craintes, si bien que cela a excédé quelques-uns d'entre eux : pour dire que le débat partait dans tous les sens, sans ordre, sans méthode et surtout sans vision. Mais c'était le but du jeu: la Banque mondiale voulait «prendre la température». Et pour la température, tout le monde le sait, rien ne vaut le «souk», n'est-ce pas?! C'est donc le sentiment de paradoxe, d'une situation déconcertante qui domine. La croissance économique de 3% est jugée «impressionnante» par la BM, «deux à trois fois supérieure» à celle de l'Europe. Un commentaire qui donne l'impression que ces doctes administrateurs tiennent leurs auditeurs pour nuls en économie... Mais, se rattrapent-ils, dans la croissance marocaine, il y a toujours peu de création d'emplois. L'assistance a aussi manifesté de profondes inquiétudes au sujet de la nomination à la tête de l'Institution de l'ex-numéro deux du Pentagone, Paul Wolfowitz.

Ainsi, Fouad Abdelmoumni, invité en sa qualité de militant associatif (et qui est aujourd'hui le DG d'un organisme de micro-crédit, après avoir passé une partie de sa vie adulte à l'ombre des prisons politiques), a donné le ton. «Vous êtes toujours ballottés entre le rôle d'un organisme de financement du

FOCUS

développement et l'image de l'instrument dur et violent de l'impérialisme Yankee», déclare-t-il. Il ajoute: «Vous ne pouviez donner meilleur argument pour conforter cette image que celui d'élire la personne qui incarne un choix de guerre, de confrontation, de non-respect de l'identité des gens», et attire l'attention sur les risques de régression et de réclusion des sociétés dans la région Mena (Moyen-Orient et Afrique du Nord) en contre-réaction. Aïcha Belarbi, qui se présente en tant qu'universitaire, se pose également la question de la gouvernance au sein de la Banque mondiale. D'autres diront qu'on ne peut prêcher deux discours antagonistes à la fois, le «développement durable» et le «consensus de Washington». L'un des administrateurs a tenté d'expliquer qu'il était impensable pour l'organisme de dériver dans ce sens. «Il ne faut pas se fier aux images colportées». Mais rappelons que les représentants de l'Inde et de la Chine soutiennent la réforme de la Banque pour une meilleure représentativité. A la Banque mondiale donc, c'est autant « le souk » qu'au Maroc pour fixer une stratégie.

TRESOR PUBLIC

L'audit et le contrôle interne au Trésor public

Vincent LARRIEU, Directeur départemental à la mission d'audit d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la Direction Générale de la Comptabilité Publique

La Revue du Trésor n° 158 / janvier 2005

La Direction générale de la Comptabilité publique a engagé dès 2002 une réflexion de fond sur la rénovation de son dispositif d'audit et de contrôle interne. Le vecteur puissant que constitue la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), la volonté dans ce cadre de préparer la certification des comptes de l'Etat, ou encore le souci de tirer les enseignements des politiques de contrôle interne au sein des grandes entreprises et au sein de l'Union européenne, ont alimenté les réflexions en la matière. Ces données ont conduit à l'émergence d'un objectif -cible : un système de contrôle intégré, reposant sur une organisation permanente, formalisée et sécurisée.

Ainsi, le développement du contrôle interne constitue un engagement majeur de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), et figure à ce titre dans le contrat pluriannuel de performance du Trésor Public pour la période 2003-2005.

Le contrôle interne a pour objectif d'assurer la sécurité et la maîtrise des procédures, ainsi que la qualité de l'information comptable et, plus généralement, la qualité des prestations. Il se situe à deux niveaux :

- d'une part, avec le contrôle interne au sein de chaque unité de travail, dont la mise en oeuvre relève de la responsabilité des chefs d'unité;
- d'autre part, avec l'évaluation des dispositifs de contrôle interne mis en oeuvre par les responsables d'unité, dans le cadre des audits internes diligentés par les auditeurs du Trésor Public placés auprès des trésoriers-payeurs généraux, ou directement par les auditeurs de la MAEC.

Un dispositif organisé et intégré

Des structures opérationnelles

La mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC), créée par l'arrêté du 12 novembre 2001 est directement placée sous l'autorité du directeur général de la Comptabilité publique. Elle est organisée en 3 pôles : pilotage - animation, outils - méthodes, audit. Elle est dirigée par Roger Picard, receveur des finances de 1ère catégorie et comprend 13 collaborateurs.

La MAEC pilote et anime le dispositif d'audit interne au Trésor Public, en liaison avec les chefs des missions régionales de formation contrôle (MRFC). A ce

TRESOR PUBLIC

titre, elle veille à la mise en oeuvre et au respect des normes et du référentiel de l'audit au Trésor Public, assure la formation initiale et continue des auditeurs, et élabore les outils d'audit.

Par ailleurs, la MAEC réalise directement des audits à la demande du directeur général, sur proposition du Comité national d'audit (CNA). Elle est aussi associée aux projets structurants du Trésor Public : Hélios, Copernic, modernisation comptable, contrôle hiérarchisé de la dépense.

Les 22 missions régionales formation contrôle (MRFC), constituent le relais de la MAEC. Chargées de piloter, animer et superviser la politique régionale d'audit et les auditeurs placés auprès des trésoriers-payeurs généraux, elles veillent également à mutualiser et diffuser les bonnes pratiques dans le domaine du contrôle interne de premier niveau.

Le dispositif d'audit repose sur près de 300 auditeurs répartis au sein des pôles départementaux d'audit. Les inspecteurs principaux auditeurs (IPA), assistés d'inspecteurs et de contrôleurs auditeurs, diligentent des audits internes et extérieurs au réseau du Trésor Public.

Chargé d'évaluer le dispositif de contrôle interne, les auditeurs consacrent les deux tiers de leur activité aux organismes relevant de la responsabilité directe des trésoriers-payeurs généraux : trésoreries, services de trésorerie générale, régies d'Etat et services comptables des établissements pénitentiaires. Le dernier tiers est constitué des audits portant sur les organismes chargés de gérer une mission de service public ou bénéficiaires de fonds publics (nationaux ou européens), dans le cadre de la mission générale impartie au Trésor Public de contrôle du bon emploi de ces fonds.

Enfin, des thèmes nationaux d'audits sont également traités chaque année par les inspecteurs principaux auditeurs. Ces thèmes portent aussi bien sur des procédures présentant de forts risques ou enjeux que sur un type particulier d'entités.

Un dispositif supervisé

Un rôle majeur a été confié aux comités d'audit qui définissent, tant au niveau national qu'au niveau régional, la politique de l'audit et du contrôle interne, et veillent à la qualité des travaux des auditeurs.

Le Comité national d'audit (CNA), présidé par le directeur général de la comptabilité publique, composé de l'équipe de direction de la DCCP, de trésoriers-payeurs généraux et d'une personnalité extérieure, a été installé le 10 octobre 2002.

TRESOR PUBLIC

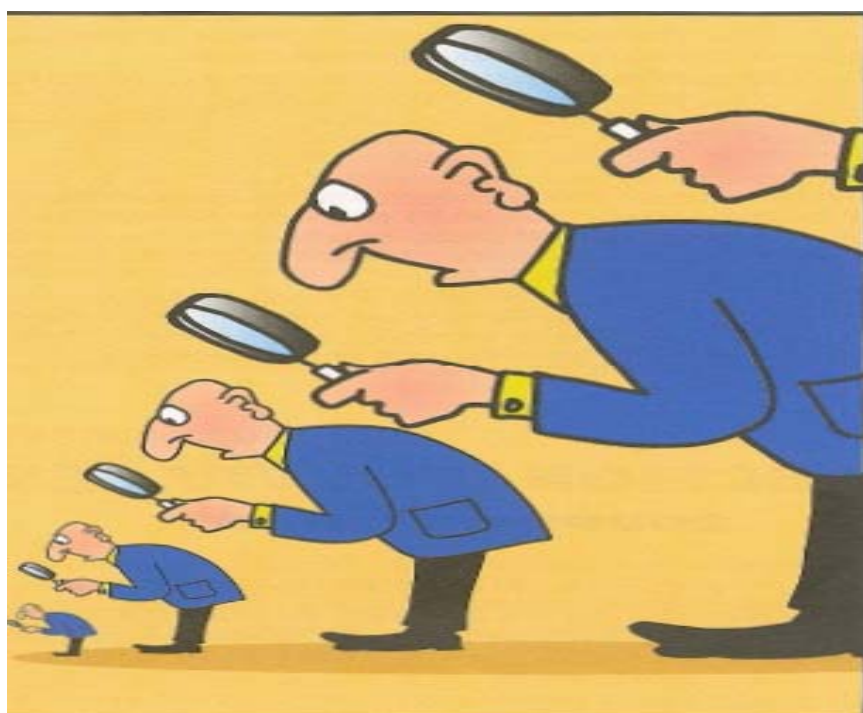
Il assiste le directeur général dans la définition du cadre général de l'audit et du contrôle interne: des objectifs, des méthodes et des règles de programmation des missions d'audit; du programme annuel de la MAEC et des thèmes nationaux d'audit confiés aux inspecteurs principaux. Le CNA veille, par ailleurs, à la qualité des prestations de la MAEC et suit l'analyse de l'efficacité des normes et des procédures internes de l'audit. Les comités régionaux d'audit (CRA), composés de l'ensemble des trésoriers-payeurs généraux de la région, ainsi que des receveurs des finances territoriaux, ont été installés progressivement à compter du dernier trimestre 2002. Leur secrétariat est assuré par le chef de MRFC.

Chaque CRA arrête la politique régionale d'audit dans le cadre des orientations nationales ainsi qu'un programme annuel d'audit. Il supervise à ce titre les travaux de la mission régionale formation -contrôle et veille au respect des normes par les auditeurs départementaux. Il fixe enfin des orientations en matière de contrôle interne de premier niveau.

Les axes stratégiques du contrôle interne et de l'audit

La montée en puissance du contrôle interne et de la démarche d'autodiagnostic

Le contrôle interne est une méthode de pilotage et de management au service des responsables d'entité et de l'encadrement, permettant d'identifier



TRESOR PUBLIC

les risques de dysfonctionnements pouvant faire obstacle à la réalisation des objectifs assignés ou à la qualité des prestations.

Depuis 2003, le contrôle interne au Trésor Public repose sur la démarche d'autodiagnostic et la confiance faite à l'encadrement, en liaison avec les collaborateurs, pour identifier et évaluer les points forts et les faiblesses, et proposer dans le cadre d'un plan d'action les mesures correctives qui s'imposent.

Des guides d'autodiagnostic constituent, pour chaque responsable d'unité, un outil de réflexion et d'action sur son environnement (ressources humaines, informatique, documentation, etc.) et sur les objectifs et risques relatifs aux missions qui lui sont confiées.

Au-delà des contrôles comptables et de procédures qui restent essentiels, pilotés par les bureaux réglementaires de la DGCP, la démarche d'autodiagnostic est un véritable outil de management permettant de mieux appréhender et mieux maîtriser la gestion des entités.

Dès le mois d'avril 2003, le directeur général invitait les trésoriers-payeurs généraux à déployer la démarche d'autodiagnostic, sur la base des candidatures des services TG/RF et des postes comptables, dans le cadre de la constitution de clubs départementaux de comptables et de clubs régionaux de chefs de service, ayant vocation à accompagner et faire vivre la démarche par des échanges d'expérience et des propositions enrichissantes de « bonnes pratiques ».

D'une manière générale, la démarche a été plutôt bien accueillie par les comptables et chefs de service, du fait de son caractère novateur et de son intérêt managérial.

L'objectif cible est de renforcer le dispositif de contrôle interne en généralisant la démarche. Ainsi, tous les services TG/RF : comptabilité, dépense, recouvrement et collectivités établissements publics locaux (CEPL), devront avoir engagé l'autodiagnostic et élaboré leur plan d'action au 31 décembre 2004. De même, les postes comptables non centralisateurs (PNC) doivent s'engager progressivement dans la démarche avant le 31 décembre 2005, dont 50 % avant le 31 décembre 2004.

L'adaptation active de l'audit aux nouveaux enjeux du Trésor Public

La montée en puissance de la LOLF et les objectifs fixés dans le cadre du contrat pluriannuel de performance conduisent à répondre aux nouveaux besoins d'audit.

TRESOR PUBLIC

La consolidation de la qualité comptable dans la perspective de la certification des comptes par la Cour des comptes en 2006, conduit l'ensemble des trésoreries générales à engager l'audit interne comptable et financier (AICF). Ainsi, après l'expérimentation de cet audit par quatre trésoreries générales en 2003, trente-trois nouvelles trésoreries générales ont mis en oeuvre l'AICF en 2004, et la totalité devra avoir engagé la démarche en 2005.

Ce dispositif d'audit comporte trois phases principales : l'audit de la fonction comptable au sein de la trésorerie générale ; l'audit de procédures ; un contrôle direct des comptes en fin d'exercice. Pour ce faire, des guides d'audit élaborés par la MAEC sont mis progressivement à la disposition des auditeurs.

Outre la mise en oeuvre de l'AIFC, la recherche de l'efficacité et de la sécurité des circuits financiers conduit à développer, dès 2003, une politique active d'audits partenariaux avec les services de l'Etat ou le secteur public local, dans le cadre de conventions de partenariat. De même, l'audit s'attache à prendre davantage en compte les processus, les procédures transversales, les chaînes d'opérations, au lieu des seules entités.

Les objectifs prioritaires sont de fiabiliser et rendre plus efficaces les organisations et les procédures, ainsi que d'accroître l'efficacité des contrôles grâce, notamment, à une action sur les causes des risques et non pas simplement sur leur manifestation.

Enfin, en liaison avec la mission de coopération internationale (MCI) de la DGCP, la MAEC participe, pour le compte de l'Union européenne, à la mise en place d'un système d'audit et de contrôle internes répondant aux normes communautaires dans quatre pays adhérents : en Roumanie, pour l'élaboration d'un guide d'évaluation de l'audit interne, complétée d'une évaluation conjointe avec les auditeurs du ministère des Finances roumains, de l'audit interne au ministère de la Santé; en Bulgarie pour des actions de formation à l'audit; en Hongrie pour élaborer les normes de l'audit applicables au secteur public; enfin, en Estonie, pour préparer les actions de formation à l'audit et au contrôle interne programmées en 2004.

L'efficience accrue des audits et du professionnalisme des auditeurs

Dans le cadre de la rénovation des méthodes de contrôle sur place et de l'optimisation des moyens consacrés à l'audit, le dispositif de programmation par les risques, expérimenté fin 2002 dans dix régions volontaires, a été généralisé en 2003. Ce dispositif permet aux CRA de disposer d'une information

TRESOR PUBLIC

fiable et objective (notamment sur la base d'une série d'indicateurs) pour orienter leurs décisions de programmation.

Dans le domaine de la formation, la MAEC, en étroite collaboration avec l'Ecole nationale du Trésor (ENT), poursuit la rénovation du dispositif de formation initiale des inspecteurs principaux engagée en 2002, en vue d'en adapter le contenu aux nouvelles normes fixées par le référentiel de l'audit et du contrôle interne. Cette formation alterne des périodes théoriques de 2 semaines (mai et début septembre) et des périodes pratiques de monitorat (durant l'été, et de septembre à décembre). Par ailleurs, une formation à l'audit est organisée en collaboration avec l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI).

Un programme important de formation initiale des inspecteurs et contrôleurs auditeurs a été engagé par la MAEC, en liaison avec les MRFC et les inspecteurs principaux. Ces formations permettent d'aborder les normes et le référentiel de l'audit et du contrôle interne, les objectifs et la démarche d'autodiagnostic, l'arrêté des comptes (ADC) en PNC, le contrôle des régies de l'Etat et des juridictions, ainsi que le contrôle des établissements publics locaux d'enseignement. A compter de septembre 2004, les nouveaux chargés de mission inspecteur auditeur bénéficieront d'un module de formation au premier métier spécifique, comportant quatre sessions d'une semaine d'octobre à décembre 2004.

Enfin, les actions de formation initiale sont renforcées par des actions de formation continue ou d'information, comme, par exemple, les journées nationales d'étude à l'attention des inspecteurs principaux auditeurs et des chefs de MRFC, ainsi que des journées régionales ou interrégionales pour l'ensemble des auditeurs. Ces journées sont l'occasion de faire un point sur les grands chantiers du Trésor, et d'aborder plus particulièrement les questions propres à l'audit.

La qualité des audits et le professionnalisme des auditeurs reposent aussi sur les outils mis à leur disposition. Un effort important a déjà été effectué en la matière grâce aux guides d'audit mis en ligne sur l'intranet Magellan du Trésor Public: PNC, Services TG : CEPL et gestion des ressources humaines, EPNA, associations bénéficiaires de fonds publics, régies de l'Etat, recommandations relatives aux systèmes d'information de tenue de la comptabilité. Par ailleurs, comme il a déjà été indiqué, s'agissant de l'AICF les auditeurs disposent d'un guide sur la fonction comptable et de guides de procédures en cours d'élaboration et de diffusion.

TRESOR PUBLIC

Des modèles de rapport type sont aussi mis à disposition des auditeurs sur l'intranet Magellan. Ces rapports font l'objet de constante amélioration, afin de s'efforcer de mieux répondre aux attentes des commanditaires et des audités, tout en allégeant la phase de rédaction et de mise en forme.

Dans le cadre de la montée en puissance de l'AICF, un outil de traitement et de recoupement des données informatisées est indispensable à la professionnalisation de l'audit. Il permet en effet de rompre avec les contrôles par sondage, sans approche réelle par les risques, en apportant une plus-value incontestable : analyse des données d'un fichier et/ou possibilités de croisement entre plusieurs fichiers pour identifier facilement les anomalies, incohérences, doublons, ruptures, etc. ; approche méthodique de l'échantillonnage statistique, avec traitement exhaustif des fichiers informatiques, avec rapidité et fiabilité par rapport aux contrôles manuels.

La mise en oeuvre d'une démarche qualité

En janvier 2004, le directeur général de la Comptabilité publique informait les trésoriers-payeurs généraux du lancement de la démarche qualité des services d'audit (MAEC, MRFC et Pôles départementaux), afin de répondre aux enjeux majeurs de l'audit au Trésor Public et au souci de conforter la crédibilité des auditeurs.

Cette démarche a pour objectifs l'adéquation permanente aux missions et aux besoins du réseau, la satisfaction des exigences des commanditaires, et l'amélioration continue de la qualification et du fonctionnement de tous les pôles d'audit.

Les travaux engagés par la MAEC au cours du dernier trimestre 2003 pour l'élaboration d'un manuel qualité et des fiches de procédures, ont été enrichis par un groupe de travail associant les représentants de la Direction générale (pôle qualité de la 1^{ère} sous direction) et neuf régions expérimentatrices. L'approche se veut pragmatique afin d'aboutir au cours du premier trimestre 2005 à un audit « blanc » qualité réalisé par un organisme extérieur, qui portera en priorité sur la MAEC et une à deux régions expérimentatrices. Au préalable, des audits internes qualité seront mis en oeuvre s'agissant de la MAEC et des neuf régions expérimentatrices.

Au-delà des aspects formalisés de l'audit, il s'agit avant tout de s'assurer que les normes professionnelles d'indépendance de l'auditeur, d'approche par les risques, et de supervision, sont strictement respectées afin d'apporter une réelle plus-value.

TRESOR PUBLIC

Audit interne : le retour à des missions comptables et financières

Revue Audit, n°168 / février 2004 (entretien)

Guy d'Albrand : Merci d'être venus assister à cette réunion qui traitera d'un sujet, de prime abord assez peu séduisant, qui est l'audit et la comptabilité. Arriver à réunir une cinquantaine de personnes prouve bien que les mentalités sont en train de changer. Notre thème est donc : Audit interne : le retour à des missions comptables et financières ? Nous en débattons avec des intervenants de différents profils : des représentants de l'audit interne, de l'audit externe et du secteur finance.

Avant de commencer, je voudrais replacer les différents acteurs dans leur environnement. Aujourd'hui, dans un établissement financier, cinq types d'intervenants ont affaire avec la comptabilité. Au plan interne, les départements des opérations qui enregistrent les transactions et donc constituent le premier degré de la comptabilité dans les systèmes d'information. Généralement ces départements opérationnels vont voir leurs résultats analytiques, comptables, se déverser à la **direction financière** et à la **comptabilité**, laquelle va établir les comptes de l'établissement. La direction financière a souvent, en son sein, des équipes de *financial controllers* qui s'assurent de l'exactitude des comptes, par des sondages inopinés ou bien par des travaux analytiques d'autre nature. Et il y a l'audit. A-t-il vocation à "faire" de la comptabilité ? Qu'est-ce que faire de la comptabilité pour l'audit ? C'est le débat de ce jour. Et au-dessus de ces entités se situe le **comité des comptes (Comité d'audit)** qui est garant des résultats financiers de l'entreprise. Au plan externe, les **CAC (commissaires aux comptes)** ont un rôle et des responsabilités extrêmement importants qui vont nous être précisés dans un instant. Quelle est l'opinion des auditeurs internes sur le périmètre de leur mission ? Considèrent-ils aujourd'hui que l'audit des comptes leur incombe ?

D'après une étude réalisée en 2002, les auditeurs internes considèrent (à 86 %) que leur mission première est l'évaluation du contrôle interne sur les processus opérationnels. Seuls 47 passent en revue les processus financiers et comptables, ce qui signifie qu'une majorité estime que cette revue ne leur incombe pas, ce qui est pour le moins surprenant. 19 % des auditeurs seulement pensent devoir faire de l'audit comptable et financier en tant que tel. En bref, plus de 80 % des équipes de la Place, 90 % des directeurs d'audit, 90 % des auditeurs, déclaraient, en 2002, que l'audit comptable n'était pas de leur ressort.

TRESOR PUBLIC

Et pourtant les textes qui régissent la profession - en particulier le texte de Bâle relatif aux pratiques de l'audit interne, émis en août 2001- précisent que l'audit interne doit s'assurer de la justesse et de la fiabilité des écritures comptables et des états financiers : le *financial audit* est - selon Bâle - la première mission qui incombe à l'audit.

Je voudrais maintenant demander aux intervenants quelle est leur opinion sur les causes du désintérêt, manifesté ces dernières années, à l'égard de la comptabilité, et pourquoi assiste-t-on aujourd'hui à un retour en force de celle-ci dans les pratiques d'audit ?

Quelles missions pour l'audit interne ?

Christophe Capron : Je n'ai pas tout à fait la même opinion. Il est vrai que la comptabilité a été, à tort, quelque peu sortie du champ de l'audit. Mais aujourd'hui, la réglementation, concernant la production des états comptables et financiers, qui devient de plus en plus stricte milite pour un retour à l'audit de la comptabilité. Dans ce domaine, selon moi, nous ne devons pas nous substituer aux professionnels. Nous ne sommes pas les experts métier du domaine comptable et financier. Les CAC, les professionnels de la comptabilité ont cette expertise. L'audit ne doit pas exercer un contrôle régulier de la comptabilité. Il doit couvrir globalement le périmètre de l'entreprise, c'est-à-dire donner l'assurance que l'activité, dans son ensemble, est sous contrôle, y compris l'activité comptable. Pour cela, je dois effectuer des missions régulières à la direction financière et à la comptabilité et m'assurer que le contrôle interne y est efficace, que le pilotage de l'activité, l'organisation, les moyens, le reporting sont satisfaisants, autrement dit que le processus comptable fonctionne bien. Je peux être amené, de temps en temps, "à pointer des comptes", pour évaluer les forces et les faiblesses du dispositif de contrôle interne.

G.d'A. : Est-ce à dire que vous vous en remettez aux CAC ? Est-ce que leurs travaux sont suffisants pour donner à votre direction générale une bonne visibilité sur la comptabilité ?

Ch.C : Les CAC ont un rôle de plus en plus important à jouer, et l'audit interne peut être amené à évaluer leurs prestations. Il doit veiller en permanence à améliorer le dispositif dans son ensemble.

Quels dispositifs de contrôle interne ?

G. d' A. : Avant de passer la parole au CAC, je voudrais demander à Franck Neville

TRESOR PUBLIC

de nous donner son point de vue qui est peut-être un peu différent puisque c'est le point de vue de l'opérationnel qui établit les comptes. Pensez-vous, Franck, que l'audit a vocation à réviser la comptabilité de votre établissement et comment vous êtes-vous organisés sur la partie contrôles comptables, au sein du groupe BNP Paribas?

Franck Neville : Conformément aux directives du 97-02, nous avons réfléchi sur le dispositif de contrôle interne mis en place dans l'ensemble des fonctions, et avons voulu renforcer les dispositifs de contrôle interne comptable au niveau de la fonction financière ; pour cela nous avons créé un département destiné au contrôle interne comptable.

Notre rôle est, tout d'abord, normatif. Nous édictons des règles d'organisation en matière de contrôle interne comptable pour le groupe et nous diffusons des circulaires dans le monde entier, donnant des directives à tous les responsables financiers. Nous jouons un rôle de support aux entités dans la définition et mise en place des dispositifs du contrôle interne comptable dans les sites. Notre objectif est que les états financiers donnent une image fidèle de la situation de chaque entité.

Nous avons également un rôle de surveillance trimestrielle de la qualité des informations comptables. Pour ce faire, nous avons mis en place un reporting qui nous permet d'avoir une vue d'ensemble de toutes les entités consolidées et de la qualité des informations communiquées au siège. Selon ce processus, chaque responsable finances d'une entité faisant partie du périmètre de consolidation est tenu de certifier trimestriellement :

- la fiabilité, et la conformité avec les normes comptables du groupe, des données comptables transmises à finances développement groupe;
- le bon fonctionnement du système de contrôle interne comptable nécessaire pour garantir la qualité de ces données comptables. Dans cette partie du reporting, chaque entité confirme que des contrôles comptables clés ont été correctement effectués préalablement à la remontée de la liasse. Ces contrôles comptables sont soit des contrôles génériques, communs à l'ensemble des entités du groupe, soit des contrôles spécifiques à l'activité et identifiés comme clés dans l'environnement de contrôle interne déterminé. Ce processus de certification oblige le responsable finances de l'entité à procéder chaque trimestre à une auto-évaluation du bon fonctionnement du système de contrôle interne comptable ainsi qu'à constituer une documentation complète justifiant toute affirmation apportée dans le certificat.

TRESOR PUBLIC

Cette procédure trimestrielle de certification est pilotée par nous au sein du département du contrôle interne au sein de la comptabilité générale du groupe et se fait à travers un système dédié sur l'intranet du groupe BNP Paribas (*FACT - Finance Accounting Contrat Tool*)

Une synthèse des points déclarés lors de ce processus est établie et communiquée trimestriellement au comité des comptes et les points signalés font l'objet d'un suivi par nos soins. Enfin nous gérons les relations avec les CAC. A ce titre nous assurons le suivi des recommandations qu'ils ont formulées. Cette démarche est différente, à mon avis, d'une démarche d'audit interne.

Pourquoi un département de contrôle interne ?

G.d'A. : Ce que vous nous décrivez là s'apparente à du contrôle interne de premier niveau dans l'établissement des comptes de la maison. Existe-t-il, chez vous, une organisation spécifique qui porte un jugement critique, en tant qu'auditeur, sur les comptes ? Est-ce l'inspection générale, ou avez-vous créé une cellule qui s'attelle à ce type de tâche ?

F.N : Ce rôle est maintenant celui de notre département de contrôle interne à travers la création récente d'une filière audit en supplément de la filière contrôle interne existante, comme évoqué précédemment. L'inspection générale et l'audit interne se sont beaucoup intéressés aux outils et aux moyens que nous déployons pour assurer notre contrôle interne. Ceci nous a amenés à renforcer le dialogue avec l'inspection qui se préoccupe surtout des incidents importants qui peuvent survenir.

D'ailleurs l'inspection effectue de plus en plus de contrôles dans le domaine de la comptabilité qui devient de plus en plus complexe avec des produits compliqués, plus difficiles à comptabiliser et à contrôler. L'inspection veut s'impliquer davantage dans les audits de la comptabilité, mais ne veut pas créer une équipe de spécialistes en son sein. C'est pourquoi elle s'est rapprochée de nous qui avons des compétences comptables. C'est dans ce contexte que les responsables de finances groupe et de l'inspection générale ont décidé de créer une *joint-venture* qui a pour vocation de compléter le dispositif de l'audit interne du groupe sur les aspects comptables.

G.d'A. : Nous venons de voir deux types d'approche. La première, celle d'Eulia, à partir des processus, la comptabilité étant l'un d'entre eux ; la deuxième, qui est une approche des opérationnels dans le cadre de l'établissement des comptes, doublée d'une approche d'audit par le biais

TRESOR PUBLIC

de la création d'une *joint venture* entre le service finances et l'inspection générale de BNP Paribas.

A la division banque d'investissement de la Société Générale, il existe un compartiment finance et comptabilité, qui centralise les remontées comptables des différentes filiales. Il reste que l'audit a vocation à examiner l'ensemble des comptes de l'établissement et à conduire des travaux comptables dans le cadre de ses missions. Ceci ne débouche pas sur une certification, comme celle opérée par les commissaires aux comptes. Il s'agit toutefois tant de s'assurer de la qualité des processus que de vérifier au cas par cas la réalité économique des opérations significatives. Pour conduire à bien ce type d'approche, les missions dressent un diagnostic comptable, réalisent des travaux comptables, puis, à l'issue de la mission, établissent une annexe comptable. Si la direction comptabilité et finance a vocation à établir les comptes, l'audit doit aussi répondre aux exigences du contrôle interne et conduire des contrôles ponctuels ou thématiques portant sur la comptabilité. Nous estimons que l'audit devrait passer 20 % environ de son temps à conduire des missions de révision comptable. Notre approche est donc plutôt ambitieuse.

Peut-être pourrait-on maintenant s'interroger sur la teneur d'une mission comptable, du point de vue du CAC et de l'expert-comptable, et ensuite je définirai ce qu'est, pour moi, une mission d'audit comptable et comment est conduite une telle mission au sein de la direction des marchés de la Société Générale.

Quelle mission pour le CAC ?

Marie - CHRISTINE Ferron -Jolys : Avant d'entrer dans le détail de notre démarche, de notre méthodologie de CAC, je voudrais préciser le contexte législatif et réglementaire. Le législateur nous a confié une mission de service public, dans la mesure où nous sommes chargés de participer à une mission dont la finalité est la sécurité des relations financières. Le code de commerce définit des responsabilités. Il appartient aux dirigeants sociaux d'établir des comptes réguliers et sincères. Ces dirigeants doivent donc mettre en place, dans leurs établissements, des dispositifs adéquats pour disposer d'une information régulière et sincère.

Les CAC, dans le cadre de leur mission générale, doivent certifier les comptes, c'est-à-dire rendre compte à l'assemblée générale annuelle de leurs travaux d'audit et, maintenant avec la LSF, des travaux qu'ils ont mené sur le contrôle interne, et de l'ensemble des vérifications et informations spécifiques.

TRESOR PUBLIC

La loi a conféré aux CAC un pouvoir permanent de contrôle qui ne doit pas être confondu avec un contrôle permanent. Enfin, le CAC n'est pas tenu pour responsable de toute irrégularité commise dans l'établissement, que ce soit du fait des dirigeants ou du personnel. Tout cela m'amène à dire que le CAC a une obligation de moyens et non de résultats. Il n'est donc pas tenu de vérifier toutes les opérations, ni de rechercher, de façon active, toutes les irrégularités ou fraudes qui pourraient exister. La réalisation de sa mission requiert une suite de choix et de décisions, et l'on voit bien là l'importance du jugement personnel, composante absolument fondamentale de la démarche du CAC.

Pour parler de notre démarche d'audit, elle est fondée sur la compréhension de l'activité et sa traduction dans les états financiers ainsi que sur l'évaluation des risques associés. Nous essayons de comprendre l'activité des établissements et les risques associés, et nous essayons de revoir, de façon critique, le dispositif de maîtrise et de gestion de ces risques. La méthode que nous employons se décline en trois phases. Première phase : une analyse stratégique pour comprendre l'activité, les risques associés et leurs impacts. Deuxième phase : une analyse des processus de traitement des opérations, des contrôles mis en place, et nous effectuons des tests sur ces contrôles. Si ces contrôles sont jugés satisfaisants, nous allons nous appuyer sur le contrôle interne de l'établissement pour émettre notre opinion. Si nous estimons, au contraire, que les contrôles sont faibles, ou si nous sommes en présence d'opérations non routinières, ou d'opérations qui nécessitent un jugement, nous faisons des tests d'audit dits "substantifs" consistant à vérifier les évaluations faites par l'établissement. C'est la troisième phase : les **tests d'audit complémentaires** et la **validation des comptes**. Nous validons les traitements comptables pour les opérations nouvelles ou exceptionnelles ou encore les opérations de clôture, et nous portons une attention particulière sur l'évaluation des actifs. In fine, nous donnons une opinion sur les comptes et sur l'information financière.

Comme vous le voyez, notre mission n'est pas une mission d'expert-comptable, nous n'établissons et fabriquons pas les comptes, nous essayons, en examinant le dispositif de l'établissement, de nous faire une opinion sur la qualité des comptes que l'on nous présente.

G.d'A. : Vous avez peut-être été surpris par la présentation qui vient d'être faite, puisque qu'il s'agit d'une obligation de moyens (de démarche).

L'approche retenue dans le groupe Société Générale est la suivante. Contrairement à l'approche *top down* des CAC, nous cherchons à avoir une

TRESOR PUBLIC

approche *bottom-up*. Nous partons d'opérations unitaires, pour s'assurer des processus et porter, au final, un jugement sur le fonctionnement comptable de l'ensemble. La substantiation de l'opération unitaire fonde le jugement d'ensemble.

Au plan pratique, comment procède-t-on ?

En début de mission, la première difficulté consiste à définir précisément le périmètre comptable ad hoc. Il s'agit de déterminer la liste des comptes que peuvent faire mouvementer les entités auditées. L'auditeur va ensuite fixer une date d'arrêt, antérieure au lancement de la mission. Ceci constitue la première phase des travaux. Puis l'auditeur va conduire un diagnostic comptable. Il procède un peu comme le CAC, en examinant les risques potentiels dans le cadre de sa mission qui ne se limite pas à la comptabilité. Il analyse, pour l'activité considérée, les flux comptables, la nature des contrôles, les principes comptables sous-jacents, et la qualité des traitements. A partir du diagnostic, le chef de mission établit une matrice de travaux comptables et se focalise sur des processus et des comptes particuliers. A l'issue de la mission, le rapport d'audit comporte une annexe comptable qui met en évidence l'ensemble des constats relatifs à la comptabilité, sa qualité, et éventuellement les anomalies ou écarts mis au jour.

Aujourd'hui nous recherchons à valider les processus, non pas uniquement au niveau des flux informatiques ou de l'organisation, mais au niveau de l'opération comptable unitaire. Nous estimons en effet qu'il y a un fort bénéfice à se plonger dans la comptabilité (où se loge la vérité). Les travaux sur les comptes diffèrent selon la nature de ces derniers : travaux de pointage, à partir d'une sélection d'écritures, justification financière de la réalité économique, apurement. Travaux de circularisation. La sélection des écritures se fait par approche statistique ou par échantillonnage. A l'issue de la mission, nous avons une opinion sur l'état de la comptabilité, fondée sur l'examen des opérations et des comptes ; nous dressons un constat qui va être documenté dans une annexe décrivant de façon précise les travaux conduits, les anomalies rencontrées et les recommandations émises en matière comptable. Aujourd'hui, comme je vous le disais, nous consacrons un peu plus de 20 % de notre temps aux travaux comptables, et nous émettons naturellement des préconisations comptables.

Contrôle continu ou ponctuel ?

Ch.C : Nous ne pouvons être que d'accord avec la méthode que vous nous avez exposée. Là où il y a divergence, c'est sur la fréquence. Je considère que l'on ne doit pas faire de contrôles en continu. Nous appliquons la démarche

TRESOR PUBLIC

que vous nous avez présentée, mais de manière périodique, ceci pour réaliser un diagnostic à un moment donné, selon un plan pluriannuel ; c'est une photo. De son côté, le CAC va certifier les comptes sur une période de 12 mois, et sa responsabilité est engagée. L'idée est que l'audit doit préserver son indépendance et, pour cela, ne pas s'impliquer dans l'opérationnel. Et il faut se garder d'opérer un retour en arrière en faisant de l'auditeur un contrôleur régulier des comptes.

F.N : Notre objectif n'est pas de concurrencer l'inspection générale, mais - et c'est l'objet de la *joint venture* dont je vous ai parlé de disposer d'une petite équipe de spécialistes pouvant auditer des thèmes transversaux dans le groupe. Le "mariage" entre l'inspection générale et finances va permettre de développer une méthodologie de plus en plus détaillée et pointue destinée à auditer les sujets comptables complexes. Nous sommes l'interlocuteur privilégié de l'inspection pour ces sujets.

M.Ch.F.J. : Je souhaite apporter une précision concernant la responsabilité des CAC. Notre responsabilité est engagée dès lors que nous commettons une faute dans l'exercice de notre mission. Une faute c'est, par exemple, d'avoir identifié des risques et de ne pas avoir accompli de diligence pour les couvrir ; c'est de constater une mauvaise comptabilisation ayant un impact négatif sur les comptes, et de ne rien dire. En revanche, nous ne sommes pas responsables de l'établissement de comptes réguliers et sincères : c'est de la responsabilité des dirigeants. Notre responsabilité est engagée si nous ne respectons pas les normes professionnelles.

G.d'A. : Nous ne cherchons pas, pour notre part, à faire du contrôle de flux comptables mais, dans le cadre du plan d'audit, à faire en sorte que chacune des missions donne lieu à des travaux comptables. Autrement dit, nous n'avons pas vocation à vérifier, au fil de l'eau, les opérations. Mais nous traitons tous les volets y compris le volet comptable dans nos missions.

Ch.C : Vous avez mis en place un outil de contrôle continu qui peut s'inscrire dans une démarche de contrôles opérationnels réguliers, et qui fait partie intégrante du dispositif de contrôle interne.

G.d'A. : Effectivement. Il y a, d'une part, l'approche comptable de l'audit, dans le cadre des missions d'audit, et nous utilisons dans cette optique un outil pour effectuer nos sélections ; d'autre part, l'outil que l'on pourrait utiliser dans une approche de vérification continue, consistant à filtrer les opérations pour isoler celles ne respectant pas un certain nombre de critères.

TRESOR PUBLIC

Aujourd'hui, nous sommes pour l'essentiel dans une approche de contrôle par sélection ex-post. Nous réfléchissons à la vérification continue ; nous y serons contraints à terme du fait des modifications législatives, notamment américaines qui nous imposeront de faire de la décomposition des résultats, pour connaître, au jour le jour, l'évolution du compte de résultats. Pour revenir sur l'évolution de l'auditeur dont nous parlions initialement, les carences rencontrées en matière comptable viennent certainement du fait que l'audit s'est pleinement investi sur le risque de contrepartie, le risque de marché, le risque de processus parfois au détriment de son fonds de commerce traditionnel. Aujourd'hui, il y a un retour de manivelle. Qui plus est, avec la LSF, nous verrons des présidents d'institutions demander à leurs responsables du contrôle interne, voire à leurs auditeurs, de se prononcer sur le fonctionnement du contrôle interne et notamment celui du contrôle interne comptable. Pour terminer, je voudrais demander au CAC comment audit interne et externe peuvent-ils travailler en synergie pour une meilleure approche comptable globale de l'établissement ?

Quelles synergies entre audit interne et audit externe ?

M.Ch.F.J. : Ce que vous avez décrit, il y a quelques instants, et que vous appelez la nature des travaux, correspond pour nous à des techniques d'audit que, bien entendu, nous utilisons. Au début des années 1990, un certain nombre d'établissements ont demandé à ce que les commissaires aux comptes travaillent de concert avec l'audit interne. Ce que nous avons fait bien volontiers. Et nous nous sommes rendu compte que l'audit interne faisait beaucoup d'audits de processus, de procédures, et assez peu de travaux comptables.

Au plan comptable, il n'y avait pas de réelle collaboration. En revanche, il était très intéressant pour nous, CAC, d'échanger des opinions avec l'audit interne sur la cartographie des risques, l'émergence de nouveaux produits financiers... mais sans évoquer la composante comptable. Aujourd'hui, tout le monde se recentre sur l'audit comptable. Si l'audit interne effectue réellement davantage de missions comptables, nous aurons, avec lui, des contacts plus fréquents. Nous sommes tout à fait disposés à discuter avec l'audit interne, à lui faire part des dysfonctionnements que nous avons découverts, de ce qui nous pose problème en termes de comptabilisation, je pense notamment à tous les nouveaux produits structurés qui sont en train d'émerger. Nous sommes prêts à débattre de l'approche que nous proposons, les uns et les autres, de façon à mieux couvrir les risques transversaux liés à tel ou tel type d'activité.

TRESOR PUBLIC

Ch.C : Je crois même que la liaison audit interne/commissaires aux comptes peut aller plus loin, c'est-à-dire aboutir à une vraie coordination, éviter les redondances et exploiter davantage les synergies latentes.

G.d'A. : Si l'on considère la partie opérationnelle, finance et contrôle, comment voyez-vous, Franck, l'interaction de l'audit interne et de la direction financière que vous représentez ?

F. N. : Finances gère les relations avec les CAC. Nous sommes donc informés de tout ce qui touche à l'audit, les recommandations, etc. Nous détenons également les informations sur le fonctionnement du système du contrôle interne tel que remonté par l'ensemble des directions financières du groupe. A ce titre l'inspection générale et l'audit interne nous rencontrent, avant de se déplacer sur les sites, afin de connaître notre point de vue, celui des CAC, et les contacts sont de plus en plus fréquents. Je pense que cette tendance va se renforcer.

G.d'A. : Résumons en quelques mots ce que nous avons dit :

- Il est vrai que, dans le passé, l'audit interne a un peu délaissé la comptabilité, mais il y revient ;
- dans le cadre de son plan d'audit, il nous semble utile que l'auditeur effectue des travaux comptables ;
- l'approche comptable de l'audit doit se faire de façon synergique : il faut travailler avec la direction financière et celle des opérations ; il faut s'appuyer sur les travaux des CAC, dialoguer avec eux, connaître leur diagnostic, leur problématique ; puis aller sur le terrain. Il est en tout état de cause important que les échanges ne se fassent pas à sens unique.

TRESOR PUBLIC

La Trésorerie Générale du Royaume et le Contrôle des Engagements de Dépenses pourraient fusionner d'ici à fin 2005

La Vie Economique du 25-03-2005

Le contrôle a priori, marqué par un formalisme encombrant, est appelé à subir des allègements, tandis que le contrôle de gestion, donc de performance, sera, lui, sensiblement renforcé. C'est l'objectif que s'est désormais fixé le ministère des Finances en matière de contrôle des dépenses publiques. En d'autres termes, il s'agira à l'avenir de contrôler moins, mais de contrôler mieux, de passer de la culture de la méfiance, symbolisée par un excès de contrôle de conformité, à une culture de confiance (envers les gestionnaires) devant se traduire par un renforcement du contrôle a posteriori. Comment évoluer de l'une vers l'autre ? Quel mécanisme mettre en place pour y parvenir ? C'est l'objet d'une étude lancée par le ministère des Finances et dont les résultats sont attendus pour juin prochain. «Le nouveau système de contrôle de la dépense publique devra être mis en place à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine. Le ministre y tient», assure un responsable au sein du département des Finances.

Mais il n'y a pas que le ministre qui tient à ce projet : la Banque mondiale aussi, à diverses reprises, a attiré l'attention sur la nécessité de «reconfigurer la chaîne de contrôle» en vue d'accroître l'efficacité et la transparence dans l'exécution et le contrôle de la dépense publique au Maroc.

Pour l'instant, nul ne sait quelle sera la configuration du nouveau système à mettre en place. C'est en principe l'étude qui le dira. Mais au vu de l'objectif recherché, à savoir l'assouplissement du contrôle a priori aujourd'hui exercé par le CED (Contrôle des engagements de dépenses) et les comptes publics relevant de la TGR (Trésorerie générale du Royaume), il semble bien que l'on s'oriente vers l'absorption de l'un par l'autre.

Ministres ordonnateurs : pas personnellement responsables !

«A mon avis, cette réforme, confie un haut fonctionnaire à la retraite, débouchera sur la constitution d'un seul pôle de contrôle, et cela suffira largement. Il faut savoir que le contrôle a priori est un contrôle historique qui, dans le contexte d'aujourd'hui, marqué par le développement des technologies de l'information, ne revêt plus la même importance que par le passé. Et puis, le contrôle a priori ne va pas sur le terrain, il s'exerce sur pièce, et c'est sa principale faille».

TRESOR PUBLIC

L'allègement du contrôle a priori apparaît également comme une nécessité en raison notamment des lourdeurs qu'il induit dans l'exécution des dépenses publiques. Des lourdeurs qui, non seulement provoquent parfois des retards dans la réalisation des projets et dans le paiement des créances dues, mais en plus ne prémunissent pas toujours contre des dérapages. Il est significatif à cet égard que l'Union européenne, constatant des retards dans l'exécution des programmes qu'elle finance, a décidé que ses projets ne subissent plus de contrôle a priori. «Du moment qu'il existe un contrôle a posteriori, exercé notamment par l'Inspection générale des finances, pourquoi s'encombrer de procédures lourdes comme celles du contrôle a priori», explique un consultant qui travaille avec les organisations internationales, en particulier l'Union européenne.

Au ministère des Finances, on insiste par ailleurs sur le fait qu'avec la promulgation, depuis avril 2002, de la loi 61-99 qui engage la responsabilité des ordonnateurs, le contrôle a priori sous sa forme actuelle ne se justifie plus.

Signalons tout de même que depuis la promulgation de cette loi, des améliorations ont été introduites dans les procédures de contrôle a priori. Exemples : l'institution d'un visa global pour toutes les dépenses répétitives et la possibilité, offerte à l'ordonnateur depuis 2004, d'engager des dépenses dans la limite de 20 000 dirhams, moyennant une simple demande à adresser au contrôleur (CED) pour que celui-ci lui réserve les crédits s'y rattachant.

Il reste que l'existence de deux entités, le CED et la TGR, est aujourd'hui jugée peu efficace au regard de l'objectif recherché de célérité et de performance dans l'exécution des dépenses publiques. «La modernisation du pays exige que l'on donne plus d'importance aux résultats ; et les résultats, c'est le contrôle a posteriori qui les révèle. La preuve : si les contrôles internes, donc de conformité, étaient réellement efficaces, est-ce qu'on aurait eu toutes ces affaires dont on parle aujourd'hui?», commente un responsable communal à Rabat.

Il faut toutefois souligner que si des dérapages ont eu lieu malgré les contrôles exercés par le CED et les comptables de la TGR, c'est parce que, parfois, il arrive que des ordonnateurs outrepassent les décisions de ces derniers, en recourant à la réquisition. C'est pourquoi, depuis 2002, la responsabilité des ordonnateurs est pleinement engagée, et c'est pourquoi aussi le contrôle a posteriori est le plus efficace puisqu'il vérifie sur le terrain la réalité des faits. A ceci près que, lorsque l'ordonnateur se trouve être un ministre, il n'est pas légalement responsable devant la Cour de discipline budgétaire, même s'il est auteur d'un ordre de réquisition (article 52 de loi 62-99 formant code des juridictions financières - 13 juin 2002). Il s'agit là évidemment d'une entorse au principe de la responsabilité des ordonnateurs dont il est difficile, en démocratie, de trouver une justification.

FINANCES PUBLIQUES

Comment réformer les impôts locaux

Jean-Pierre Fourcade (Président du Comité des finances locales)

Extrait de la Revue du Trésor n° 7, juillet 2004

A la suite de l'annonce, par le président de la République, de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouveau dispositif fiscal, le thème de la réforme de la fiscalité locale est redevenu, par la force des événements, un vrai sujet d'actualité.

Cette question s'inscrit cependant dans un cadre constitutionnel rénové issu de l'adoption par le Parlement, le 17 mars 2003, de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Ce texte pose comme principe fondamental l'autonomie financière des collectivités territoriales. A partir du moment où la réforme constitutionnelle et la loi organique, qui sera prochainement adoptée par le Parlement, donnent aux collectivités de nouvelles garanties, il est indispensable d'en tirer quelques conséquences pour la modernisation de la fiscalité locale.

Les conditions me semblent réunies pour qu'une réflexion soit engagée sur la modernisation de la fiscalité locale pesant non seulement sur les entreprises mais aussi sur les ménages.

Pour permettre aux collectivités territoriales de poursuivre leur développement tout en évitant de perturber les budgets locaux, la fiscalité locale doit reposer sur des ressources stables et dynamiques.

Si les transferts d'impôts d'Etat ou la création de nouvelles taxes peuvent être envisagés, les impôts fonciers et la taxation sur l'activité économique peuvent parfaitement répondre à cette double exigence de stabilité et de dynamisme.

Quel avenir pour la taxe d'habitation ?

Depuis des années, la taxe d'habitation fait l'objet de trois critiques majeures. La première critique concerne, bien entendu, la question des valeurs locatives qui ne correspondent plus à la différence de richesse réelle entre contribuables et conduisent parallèlement à des répartitions faussées des dotations de l'Etat, notamment à travers la prise en compte du potentiel fiscal.

La seconde critique porte sur les nombreuses mesures d'exonérations et de dégrèvements législatifs intervenues au cours des années passées, qui ne sont d'ailleurs que la conséquence de l'absence de réforme des valeurs locatives, et ont eu pour effet de déconnecter l'impôt voté par la collectivité de celui effectivement payé par le contribuable. Par ces mécanismes, l'Etat finance près de 30 % de la taxe d'habitation et la moitié des contribuables ne la paie pas ou en partie seulement.

FINANCES PUBLIQUES

La troisième critique plus récente porte sur des abus en matière d'optimisation fiscale. Ainsi, certaines villes, dont la structure sociologique le permettait, ont décidé de supprimer les abattements facultatifs à la base. Cette suppression de l'abattement à la base a deux conséquences : d'une part, une augmentation des bases nettes qui permet une réduction du taux de la taxe d'habitation et, d'autre part, la hausse des cotisations des redevables ayant des logements modestes se trouve compensée par l'accroissement des exonérations et dégrèvements d'Etat. Cette technique a eu pour but de faire payer la hausse du produit des impôts locaux par le contribuable national !

La question des dégrèvements et de son coût pour le budget de l'Etat ne pourra être vraiment réglée que par une vraie réforme de l'assiette.

Faut-il abandonner l'idée de réviser les valeurs locatives ?

Sur quelle assiette pourrait reposer la taxe d'habitation ? La révision des valeurs locatives ne me semble toujours pas insurmontable même si la révision effectuée en 1992 n'a jamais pu être inscrite dans les rôles.

S'il existe un consensus pour reconnaître l'impossibilité de procéder à une révision nationale des valeurs locatives cadastrales, deux solutions pourraient cependant être envisagées : d'une part, autoriser les collectivités territoriales à actualiser de manière permanente des valeurs locatives et, d'autre part, tenir compte de la valeur vénale des immobilisations.

L'avantage d'un dispositif d'actualisation permanente des valeurs locatives permettrait de lisser dans le temps les transferts de charges entre contribuables.

Faudra-t-il maintenir une composante « revenu » dans cet impôt ménage rénové ? La taxe d'habitation devrait reposer sur une base mixte composée, d'un côté, d'une assiette -revenus des habitants et, de l'autre, d'une assiette- valeur locative. Pour rendre la politique fiscale locale plus lisible, la politique de dégrèvements, d'exonération ou d'abattement serait désormais de la responsabilité des collectivités territoriales.

Quant à la spécialisation des impôts locaux, elle s'impose de fait depuis la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Réserver la taxe d'habitation aux communes et la nouvelle taxe sur les activités économiques au financement de l'intercommunalité me paraît cohérent, Cette orientation ne s'oppose nullement à la volonté des régions et des départements d'appuyer leurs activités sur des ressources fiscales diversifiées sur lesquelles il serait indispensable de réfléchir. Ces propositions et suggestions demandent, à l'évidence, que des études et simulations très diversifiées soient réalisées.

FINANCES PUBLIQUES

Quelle fiscalité de substitution au profit des collectivités territoriales notamment en matière économique ?

A l'issue de la réforme de la taxe professionnelle supprimant la part salaire, la France s'est retrouvée isolée dans l'Union européenne en étant le seul grand pays à retenir la valeur historique des immobilisations comme assiette de l'impôt local pesant sur les entreprises.

Justement, l'une des principales critiques de la taxe professionnelle telle qu'il ressort des auditions des chefs d'entreprises devant la commission « Fouquet », repose sur le fait qu'en étant déterminée *ex ante*, la taxe professionnelle pèse directement sur le coût de revient des biens. Elle ne tient pas compte des résultats financiers des entreprises.

Le second problème souvent évoqué concerne la complexité mais surtout la faiblesse du lien fiscal entre les impôts votés par les collectivités et le versement réellement effectué par les entreprises.

D'un côté, le coût réel de la taxe professionnelle supporté par les entreprises, d'environ 22 milliards d'euros, correspond à la somme du produit voté par les collectivités et par d'autres organismes (CCI...), de la cotisation minimale, de la cotisation nationale de péréquation, des frais d'assiette moins l'ensemble des dégrèvements.

Les collectivités reçoivent 23,7 milliards d'euros dont 7,3 milliards d'euros de dégrèvements compensés par l'Etat hors compensations fiscales de la suppression de la part salaire.

Pour l'Etat, compte tenu du montant de la cotisation nationale de péréquation, cotisation minimale et frais d'assiette et de recouvrement qui sont des recettes du budget de l'Etat et qui viennent en déduction du versement des dégrèvements accordés par l'Etat et compensés aux collectivités locales, le coût financier réel pour l'Etat de la taxe professionnelle n'est pas de 7,3 milliards mais d'environ 3 milliards d'euros hors compensations de la suppression de la part salaire. La troisième difficulté concerne la concentration du paiement de la taxe professionnelle sur un nombre limité d'entreprises.

Depuis la suppression de la part salaire dont l'impact selon les secteurs d'activité a été très contrasté, ce phénomène s'est accentué. Lorsque le Gouvernement Jospin a décidé de supprimer la part salariale de la taxe professionnelle, cette décision a eu aussi comme conséquence directe d'augmenter le poids des redevables imposés sur une assiette valeur ajoutée par rapport à ceux imposés sur les autres bases. C'est sur le secteur industriel que pèse l'essentiel de la taxe professionnelle : ce secteur d'activité s'attend à une vraie baisse de cotisation.

FINANCES PUBLIQUES

La quatrième difficulté part du constat que la taxe professionnelle est complexe, mal contrôlée et source d'évasion fiscale. De plus, elle n'est pas appliquée de manière uniforme à toutes les entreprises mais repose sur plusieurs régimes différents.

Les professions libérales sont imposées en fonction de leurs recettes et de la seule valeur locative des immeubles dont elles disposent. De nombreux commerçants et artisans sont imposés uniquement sur les valeurs locatives foncières. Les grandes entreprises par le mécanisme de plafond ou de plancher paient leur cotisation sur la valeur ajoutée, d'autres sont imposées à la cotisation minimale. Le quart des contribuables est imposé sur la base minimum pour environ 1 % du produit total de la taxe professionnelle.

Seuls un peu plus de 25 % des entreprises ont une base fiscale qui repose sur leurs immobilisations. Elles représentent environ 40 % du produit total de la taxe. L'imposition à la taxe professionnelle de l'ensemble des entreprises dans les conditions de droit commun est loin d'être majoritaire.

Si l'on souhaite prendre en compte la réelle capacité contributive des redevables, il me semble difficile sous prétexte de simplification de faire reposer la future taxe sur l'activité économique sur une assiette unique.

La réforme devra forcément se traduire par des transferts de charges entre contribuables. Cependant, non seulement la mise en œuvre d'une telle réforme devra être progressive mais il faudra être particulièrement vigilant sur les conséquences pour les petites entreprises, les professions libérales, artisans et commerçants. Il ne faut pas perdre de vue que la patente avait été supprimée parce qu'elle devenait une charge trop lourde pour les artisans et les commerçants.

Une assiette mixte dont la valeur ajoutée ne constituerait qu'un des éléments est-elle envisageable ?

Le remplacement de la taxe professionnelle par un nouvel impôt qui maintienne un lien entre les collectivités locales et les activités économiques devrait reposer sur trois critères.

Il faut tout d'abord des bases qui puissent être localisables. Il faut ensuite que ces bases soient suffisamment stables pour assurer la sécurité financière des collectivités territoriales. Enfin, le remplacement de la taxe professionnelle doit reposer sur la mise en place d'un impôt dont les collectivités territoriales ont une certaine maîtrise des taux. Il est nécessaire que les collectivités puissent adapter l'évolution de leurs ressources de manière à faire face à l'évolution des charges.

FINANCES PUBLIQUES

La future taxe sur les activités économiques pourrait reposer sur une assiette mixte : une assiette immobilière du type taxe foncière rénovée et la prise en compte de la valeur ajoutée.

La valeur ajoutée est la première piste évoquée pour servir de base à la nouvelle taxe. Une base de taxe sur l'activité économique qui tiendrait compte de la valeur ajoutée présente quelques avantages. Par rapport à la taxe professionnelle actuelle, la valeur ajoutée correspond mieux à la situation financière réelle des entreprises.

A la lumière de l'exemple allemand, la valeur ajoutée présente moins de risques que la prise en compte des résultats de l'entreprise. Le dynamisme de la base sera nettement moins important que par le passé puisque la valeur ajoutée devrait suivre à peu près l'évolution du PIB. A la différence de la taxe professionnelle qui est un impôt *ex ante* intégré aux coûts de production, la prise en compte de la valeur ajoutée présente l'intérêt de taxer l'entreprise uniquement lorsque la richesse a été créée.

Le passage à la valeur ajoutée pose quelques difficultés qui ne me semblent pas insurmontables. La première objection au passage à la valeur ajoutée concerne les salaires qui seraient de nouveau pris en compte dans le calcul. Je reste convaincu que la suppression de la part salaire a eu un faible impact notamment en terme d'emploi.

La seconde objection de la prise en compte de la valeur ajoutée est liée à la localisation dans la mesure où la valeur ajoutée est déterminée au niveau de l'entreprise et non de chaque établissement. Il semble techniquement possible de mettre en place un mécanisme qui permette effectivement de répartir la valeur ajoutée entre les différents établissements en fonction de différents critères qui pourraient être soit des bases foncières ou plus simplement le nombre de salariés.

La troisième objection porte sur les conséquences financières du passage à la valeur ajoutée de certaines activités économiques. Appliquer la seule valeur ajoutée aux petites entreprises pourrait se traduire, du fait de l'intégration notamment des bénéfices dans l'assiette, par des hausses très importantes de cotisation.

Concernant la question de la fixation des taux du futur impôt sur les activités économiques, il est clair que la prise en compte de la valeur ajoutée impose l'instauration d'un taux national qui pourrait être modulable dans certaines limites par les collectivités territoriales.

Quelles que soient les hypothèses retenues, passage à la valeur ajoutée, assiette mixte ou panachage de la base par différents critères, des simulations seront indispensables pour mesurer les incidences de telle ou telle

FINANCES PUBLIQUES

proposition. C'est ce qu'attendent les chefs d'entreprises et élus locaux membres de la commission « Fouquet » sur la réforme de la taxe professionnelle.

La réforme de la fiscalité locale constitue un enjeu essentiel pour les collectivités territoriales. D'un côté, une réforme des impôts fonciers présente l'avantage de garantir aux collectivités des bases relativement stables à l'abri des variations économiques. De l'autre, la mise en place d'un impôt lié à l'activité économique donne aux ressources des collectivités le dynamisme nécessaire à la réalisation de leurs projets.

Lorsque l'on sait que les collectivités territoriales financent les trois quarts des investissements civils de notre pays, on est fondé à faire reposer leur autonomie financière sur des bases solides et pérennes.

FINANCES PUBLIQUES

La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale

Ahmed BOUACHIK, Professeur à faculté de Droit de Salé et co-directeur de la REMALD

REMALD (Thèmes actuels) n° 46/2004

Le concept de gouvernance a été épiloué et galvaudé au point qu'il a été assimilé à un problème de conviction religieuse. Etymologiquement le vocable "gouvernance vient du verbe grec *kubernan* qui signifie piloter un navire ou un char.

Cependant, le manque de précision terminologique de la notion de gouvernance rend celle-ci fuyante, sigle sans contenu et souvent véhiculée de manière polysémique.

Vantée par ses vertus régulatrices, la gouvernance est une notion éminemment liée au processus de la mondialisation. Les bailleurs de fonds l'ont imposée en tant que référentiel mais sans aucune valeur normative. C'est pourquoi les définitions actuelles sont soit composites, et complexes. Soit arbitrairement conceptualisées.

Pour les Nations Unies, le concept de gouvernance a un sens plus large qui englobe aussi bien l'Etat que la société, l'appartenance religieuse que le cadre historique.

Pour la Banque mondiale, la gouvernance est définie comme le style et la pratique de l'autorité dans la gestion des ressources économiques et sociales en vue d'atteindre le développement.

Quant aux définitions doctrinales, elles sont très abondantes au point qu'il est quasiment impossible d'avancer une définition acceptable par tous les chercheurs.

Le concept de gouvernance est relatif, propre aux spécificités de chaque pays.

Les auteurs avancent quelques critères définitionnels tels que :

- Démocratie.
- Sécurité.
- Respect des droits de l'Homme.
- Respect de la loi.
- Pluralisme politique.
- Participation.
- Contrôle et audit.
- Primauté de la loi, etc.

FINANCES PUBLIQUES

Compte tenu de la diversité de ces critères, la doctrine considère à juste titre que la gouvernance est une "répartition autoritaire des valeurs" et qu'elle a procédé à la classification de ces critères selon 6 volets :

1er volet

Ce premier volet concerne la relation qui existe entre les instruments et les règles du marché d'une part, et l'intervention de l'Etat d'autre part, et qui se traduit concrètement par le retrait de l'Etat de la sphère économique, la privatisation, la limitation des dépenses publiques, le développement de l'économie sociale, etc. Ce volet concerne la conception dite l'Etat minimal .

2e volet

Il s'inscrit dans le cadre du mouvement associatif et son apport à l'oeuvre du développement durable.

3e volet

Il se traduit par ce qui est convenu d'appeler "le nouveau management public" qui consiste à introduire les nouvelles techniques de gestion dans les administrations publiques en injectant les vertus de la concurrence et en considérant l'usager ou le bénéficiaire des prestations des services publics comme client.

4e volet

Se traduit par ce qu'on appelle "la bonne gouvernance" qui consiste à lier les aspects politiques et les aspects administratifs, c'est-à-dire accompagner l'exercice de l'autorité par la réforme administrative, le renforcement de la déconcentration administrative, la stimulation du rôle social et économique des associations, l'encouragement de l'investissement privé et la satisfaction des besoins des gouvernés qui sont l'élément essentiel de la participation.

5e volet

S'explique par la configuration de la politique publique générale qui n'est plus l'oeuvre uniquement de l'Etat mais de plusieurs acteurs tels que les administrations centrales les collectivités locales et les entreprises publiques, dans lesquelles a été engagé un mouvement de rationalisation des procédures dans le sens d'une intégration plus grande des principes de prévision, de suivi, de transparence et de contrôle.

6e volet

Il se traduit par la direction collégiale de plusieurs intervenants sans distinction entre ce qui est public ou ce qui appartient au secteur privé.

FINANCES PUBLIQUES

De ce qui précède, nous pouvons définir la gouvernance comme étant un nouveau mode de gestion des affaires publiques axé sur l'interaction et la participation de plusieurs intervenants. C'est dire que la gouvernance est une nouvelle démarche managérielle qui rompt avec le monolithisme des structures et l'archaïsme des méthodes.

I. Les raisons d'adoption de la gouvernance locale

Trois raisons justifient le recours à la gouvernance locale :

a. Les nouvelles missions de l'Etat

Face aux difficultés de fonctionnement de l'économie, à l'accroissement de la pauvreté et à la sous-utilisation de la force de travail, l'Etat remplit, au-delà de sa fonction hiérarchique ou d'intégration politique, trois missions :

1. L'Etat comme acteur du changement social

La consécration des droits de l'Homme, la consolidation de la démocratie locale et la globalisation de l'économie ont fécondé un nouveau projet de société dont l'Etat devient le principal initiateur du changement, l'amortisseur des risques sociaux, le médiateur arbitrant entre les intérêts contradictoires des partenaires sociaux et le garant des fonctions sociales de légitimation du pouvoir politique.

2. L'Etat comme agent de régulation

La régulation renvoie à un nouveau positionnement de l'Etat comme lieu privilégié de conception par voie légale. Il incombe ainsi à l'Etat :

- de créer les conditions d'un environnement institutionnel et économique favorable au développement ;
- d'être le garant de l'équité sociale ;
- d'assurer la moralisation du service public ;
- Et d'assurer le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration.

3. L'Etat comme agent fédérateur

Il est devenu admis qu'il est quasiment difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font dans les collectivités locales. Celles-ci sont désormais appelées à établir de véritables rapports de partenariat public/privé afin que la citoyenneté émerge à l'échelle de la ville et que la proximité devienne la règle générale.

b. L'accumulation de l'expérience gestionnelle des affaires communales

Parler de la gouvernance introduite par la nouvelle charte communale - loi n° 78-00 - nous intime le devoir de survoler de manière cavalière l'évolution du processus de décentralisation depuis 1960 à nos jours.

FINANCES PUBLIQUES

Trois phases capitales sont à rappeler à cet égard.

- De 1960 à 1976, la gestion de la chose locale était de type foncièrement administratif subissant les effets de la logique du commandement du fait de la nature de l'exécutif communal qui était bicéphale.

- De 1976 à 2002, avec la réforme de la charte communale en 1976, la logique du commandement s'est vue progressivement projetée dans une préoccupation d'ordre économique. La gestion communale sous l'emprise de la deuxième charte communale était à mi-chemin entre l'administratif et l'économique.

A partir des années quatre-vingts, sous le poids des contraintes macro-économiques du programme d'ajustement structurel, on assistait graduellement, compte tenu de la nouvelle répartition des responsabilités économiques entre l'État et les collectivités locales à une mutation du rôle économique qui trouvera son terrain de prédilection dans la périphérie.

- De 2002 à nos jours : la nouvelle charte communale renvoie à un style nouveau dans la conduite des affaires locales, en s'assignant un double objectif :

- ♦ Des objectifs politiques : il s'agit de renforcer l'ancrage de la démocratie de proximité, d'améliorer le système de représentation et de participation des citoyens à la gestion de la chose publique et de consacrer l'autonomie de la responsabilité locale.

- ♦ Des objectifs économiques : il s'agit de promouvoir le rôle de l'institution communale dans la perspective de faire émerger le marketing territorial, l'aménagement adéquat de l'espace et le renforcement de sa capacité d'intermédiation et d'intervention dans les secteurs sociaux afin de lutter contre les fractures géographiques et les disparités économiques et sociales, qui caractérisent l'espace national.

c. L'élargissement des attributions économiques, sociales et culturelles du conseil communal

Les rédacteurs de la note de présentation de la loi n° 78-00 du 3 octobre 2002 soulignent que « le succès de toute réforme est étroitement lié à la qualité de gouvernance » en ajoutant que « les objectifs de la réforme ne sauraient être atteints sans une action en profondeur, tendant à garantir l'accès aux responsables locaux à une élite de qualité alliant le sens du devoir et l'engagement citoyen ».

Pour asseoir la gouvernance dans un contexte peu réceptif, la nouvelle charte communale a introduit des innovations susceptibles d'enclencher la mise en pratique du projet de gouvernance :

- Redéfinition des domaines d'intervention de l'exécutif communal et du conseil

FINANCES PUBLIQUES

communal en confiant à ce dernier des compétences propres, des compétences transférées de l'Etat à la commune et des compétences à caractère consultatif.

- La nouvelle formulation des compétences clarifie et délimite avec précision les responsabilités du président du conseil communal et du conseil communal.
- Allègement de la tutelle dans le sens de responsabiliser davantage les gestionnaires locaux de leurs actes de gestion.
- Renforcement des moyens de protection de l'intérêt public et des mécanismes de contrôle : l'objectif étant de renforcer la légalité, la moralisation et la transparence de l'action de l'administration locale.
- Renforcement du contrôle a posteriori notamment par les cours régionales des comptes.

II. La transition de la décentralisation à la gouvernance locale

a. Responsabilisation des différents acteurs locaux

La responsabilisation des différents acteurs locaux - région, province et préfecture, communes urbaines et rurales - n'a de sens que si les différentes lois de décentralisation imprègnent le mode de gestion des collectivités décentralisées du nouveau projet de gouvernance.

Les entités décentralisées qui jouissent d'une légitimité constitutionnelle explicitée par l'article 100 de la constitution, doivent relever le défi de la gouvernance :

- La commune, échelon de base de la démocratie, en s'inscrivant dans la logique de la gouvernance devient un territoire de mission.
- La préfecture et la province, échelon d'encadrement, constitue l'épicentre du système de gouvernance et le lieu privilégié d'incubation des projets.
- La région, échelon intégrateur des politiques locales, offre à l'action micro - dimensionnelle des collectivités locales et à la démarche verticale des ministères et des établissements publics, un lieu d'animation économique, d'articulation et d'aménagement d'ensemble.

Ces différentes entités doivent, si elles désirent s'imprégner du goût de la gouvernance, se fixer trois objectifs :

- Assurer l'efficacité de l'organisation territoriale grâce à l'introduction de nouvelles méthodes de gestion et à la créativité des décideurs locaux qui doivent assimiler leurs administrations locales à des entreprises.
- Créer les conditions favorables à la stimulation de l'investissement au niveau local car il existe une forte corrélation entre les niveaux local et national : plus l'investissement public local croît plus le PIB du pays croît.

FINANCES PUBLIQUES

- Moderniser la gestion locale en introduisant des circuits de communication plus transparents et proches des centres de décision.

b. Les difficultés de mise en place de la gouvernance

La réforme du dispositif juridique ne suffit pas à générer la gouvernance, plusieurs obstacles bloquent cet élan novateur :

- L'économie publique locale est vulnérable
 - 17 établissements publics industriels et commerciaux ;
 - les sociétés d'économie mixtes locales dont leur nombre est faible concernent notamment les gares routières, l'hôtel Mamounia, et la station thalassothérapie de Moulay Yacoub ;
 - l'économie locale dont le financement est assuré par le privé connaît un développement remarquable grâce au système de la concession et à la nouvelle technique de la gestion déléguée.
- Les budgets locaux ne représentent que 5.8 % du PIB et 18 % environ du budget général de l'Etat.
- Les collectivités locales réalisent un peu moins de 15 % des investissements publics.
- La forte croissance urbaine (plus de 3,6 %) alimentée par le flux toujours important de la migration rurale, a généré une évolution géométrique des besoins collectifs
 - dans le domaine de l'assainissement liquide, les collectivités locales doivent réaliser dans les 20 prochaines années un investissement de l'ordre de 60 milliards de dirhams ;
 - dans le domaine des déchets solides, la mobilisation de l'investissement est évaluée à 14 milliards de dirhams ;
 - dans le domaine de la distribution d'eau potable, les besoins sont estimés à 25 milliards de dirhams, et à 30,5 milliards dirhams pour la distribution d'électricité.
- L'intercommunalité, expression de la solidarité territoriale, est souvent l'œuvre des municipalités.
- La fonction publique territoriale est sous - encadrée, ce qui renforce la dépendance de l'administration locale à l'égard des autorités déconcentrées et services extérieurs.
- Les ressources financières des collectivités locales sont relativement limitées

FINANCES PUBLIQUES

- 48 % des financements des collectivités locales sont assurées par la réaffectation de 30 % du produit de la TVA ;
- 75 % des ressources proviennent de la fiscalité locale et régionale ;
- 10 % des taxes immobilières et professionnelles ;
- 11 % de l'emprunt.

Actuellement, le taux de l'autonomie locale des collectivités décentralisées ne dépasse pas 48 % si l'on prend en considération le produit de la TVA.

• La pratique de la planification locale est relativement récente. L'adhésion des collectivités locales à la planification reste marquée par l'hésitation et le tâtonnement.

La plupart des collectivités locales sont submergées dans la gestion du quotidien, plusieurs raisons étayent ce jugement :

- le système d'information est rudimentaire par rapport aux exigences de la planification stratégique. Parfois, l'information existe mais elle n'est pas valorisée ;
- la communication et la coordination entre les collectivités locales et les différents services extérieurs sont encore à leur début ;
- les communes ont une faible maîtrise de leurs ressources avec des taux de recouvrement encore très faibles.

• Les associations à caractère local qui se sont développées dès le début des années quatre-vingt-dix en milieu urbain pour répondre à des besoins d'équipement urbain, traduisent des formes d'appropriation collective de l'espace urbain et reflètent la naissance d'un esprit communal. Le développement du mouvement associatif correspond à l'application du principe de "subsidiarité". Il revient à la société civile de combler les déficits organisationnels dans les espaces où la demande sociale se fait sentir.

Face à ces limites d'ordre humain, financier, technique, gestionnel, organisationnel et administratif, la gouvernance est-elle en mesure d'apporter la réponse à la crise de la décentralisation ? L'arsenal juridique est-il en mesure d'instituer un ajustement des mentalités et des structures ? La greffe de ce macro concept qu'est la gouvernance sur un tissu juridico social spécifique génère-t-elle l'inter- fécondation des différents intervenants du développement durable ?

La gouvernance en tant que nouvelle approche de gestion des affaires publiques ne sera-t-elle pas porteuse de contradictions entre un contexte marqué par la vivacité des résistances au changement qu'enracinent les élites locales et la

FINANCES PUBLIQUES

diversité des espaces locaux qui configurent un laboratoire de recherche où le labeur est dur ?

La réforme du cadre légal de la décentralisation n'est pas suffisante pour garantir la faisabilité et l'applicabilité de la gouvernance.

En fait, l'expérience internationale accumulée surtout dans la dernière décennie, indique que la décentralisation des responsabilités et des ressources des collectivités locales ne génère pas nécessairement à seule, l'ensemble des résultats positifs que l'on associe généralement au concept de gouvernance.

FINANCES PUBLIQUES

Le projet de réforme de la fiscalité locale est en cours de finalisation : de moins en moins d'impôts

In La Vie économique du 12-11-2004

Le projet de réforme de la fiscalité locale est enfin prêt. Deux objectifs majeurs sont visés à travers ce vaste chantier : primo, l'élargissement de l'autonomie donnée aux élus quant à la gestion de leur budget et, secundo, la simplification des taxes pour faciliter l'acte d'investir. Pour les concepteurs, il s'agissait aussi de sécuriser les ressources des collectivités locales sans pour autant augmenter la pression fiscale. En principe, le texte devrait être discuté au Parlement lors de session du printemps 2005, pour une entrée en application prévue début 2006.

En attendant, et pour une adhésion de l'ensemble des intervenants à ce projet de texte de loi, la DGCL (direction générale des Collectivités locales), initiateur de la réforme, conduit, à l'heure actuelle, une large campagne de sensibilisation pour recueillir les remarques des concernés.

A l'origine, la réforme était en partie motivée par le fait que la multiplication des taxes locales, qui de surcroît ont un faible rendement, était souvent pointée du doigt par les opérateurs économiques. Par conséquent, la réforme projetée de supprimer neuf taxes et d'extraire les redevances du domaine de la fiscalité locale. Ces dernières s'appliquent, contrairement aux taxes, à un certain nombre d'opérateurs en contrepartie de services rendus par la commune (droits d'abattage et redevances sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons, etc.). D'ailleurs, «ces impôts seront gérés par un projet de décret, en cours d'élaboration, relatif aux droits et redevances des collectivités locales», note Saâd Hassar, Wali directeur général des collectivités locales. La Poste et Bank-Al Maghrib ne seront plus exonérées

En définitive, il restera 17 taxes locales dont 15 seront réaménagées. La principale innovation consiste dans la fusion de la taxe urbaine professionnelle et de l'impôt des patentes, dans une nouvelle taxe dénommée la taxe professionnelle. Dans les faits, la suppression de la taxe urbaine professionnelle se traduira par un allègement de la fiscalité pour l'entreprise. Selon Abdellah Bennani, chef de service à la direction générale des Impôts (DGI), la fusion de ces deux taxes entraînera, certes, dans une première phase, une réduction des ressources pour les collectivités, mais le manque à gagner sera compensé par la suite, grâce aux effets bénéfiques de la simplification et au renforcement des moyens de recouvrement et de contrôle.

En outre, deuxième innovation, la fiscalité locale sera basée sur le système déclaratif, à l'image de la fiscalité nationale. Cependant, dans une phase transitoire, des rôles pourront continuer à être émis concomitamment à la déclaration. L'autre innovation concerne la fréquence du paiement des taxes, qui deviendra trimestrielle, alors qu'elle est annuelle aujourd'hui. Le soubassement de ces deux mesures est de garantir à la commune un revenu, sur la base duquel elle peut bâtir ses prévisions, ainsi qu'un flux régulier pour le financement de son budget courant.

Par ailleurs, certaines exonérations seront revues. Ainsi, le projet de texte prévoit l'extension de la taxe professionnelle et de la taxe d'édilité à des établissements publics

FINANCES PUBLIQUES

comme la Poste, Bank Al Maghrib et les coopératives commerciales et industrielles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 2 MDH.

Le projet donne également aux élus la latitude de moduler les taux et les tarifs de la fiscalité locale en vue de renforcer leur pouvoir. Sur ce point, il est utile de retenir que, contrairement à ce qui était pratiqué auparavant (seul le maximum était déterminé), le projet prévoit l'instauration d'une fourchette de taux avec l'introduction d'un taux minimum. En effet, selon Abdelghani Guessar, directeur des finances locales, il a été noté que les conseils communaux optaient la plupart du temps pour le taux minimal en raison de considérations électorales, préférant même parfois appliquer un taux zéro.

Les communes auront le pouvoir de moduler les taux

Dans le même ordre d'idées, les communes auront, selon des règles préétablies, la latitude de trancher par rapport à l'annulation, le dégrèvement ou bien la remise de dette.

Toujours dans un souci de simplification, toutes les taxes locales seront libellées dans un langage simple et dans une même architecture relatant les procédures des différentes phases de leur gestion: recouvrement, réclamation, rectifications des impositions et sanctions. Ceci permettra une meilleure communication entre les administrations, ainsi qu'avec les contribuables qui sauront désormais à quoi s'en tenir, puisqu'ils auront accès à des règles clairement énoncées.

Cette harmonisation des taxes a également pour souci d'aligner les taxes locales sur les taxes nationales (IS, IGR, TVA et droits d'enregistrement et de timbre), en adoptant la même architecture dans le cadre du projet de code des impôts, qui regroupera l'ensemble des taxes.

A noter que cette réforme ne constitue que la première étape d'une décentralisation plus effective au titre de laquelle les conseils communaux auront la charge de la gestion de l'ensemble des impôts locaux, y compris la taxe professionnelle, la taxe d'habitation ou la taxe d'édilité (actuellement gérés pour compte par la DGI) et décideront, par exemple, des taux ou de la liste des exonérations.

Des services chargés de l'assiette seront mis en place

Ces pouvoirs accrus des élus nécessitent une mise à niveau de l'administration fiscale locale. Ainsi, il est prévu de doter les collectivités locales d'une structure appropriée pour la gestion de la fiscalité, dont un service chargé de l'assiette, un autre du contrôle et du contentieux et un troisième du recouvrement. De plus, leurs prérogatives en matière de vérification, de contrôle et de verbalisation seront renforcées.

Il est également prévu une revalorisation du capital humain par le biais de la formation et de la motivation. A noter que le modèle de nouvel organigramme adopté par la ville de Casablanca sera généralisé à l'ensemble des communes.

Ci-après la liste des taxes qui seront maintenues et/ou réaménagées :

FINANCES PUBLIQUES

- l'impôt des patentes devient la taxe professionnelle et intègre la taxe urbaine qui disparaît. Ceci représente un allègement fiscal pour les entreprises. La taxe professionnelle ne comportera plus que trois tranches d'imposition avec des taux de 10%, 20% et 30%.

- La taxe urbaine (particuliers) devient la taxe d'habitation exclusivement appliquée aux propriétaires de biens immobiliers. Le seuil d'exonération, en fonction de la valeur locative, est porté de 3 000 DH à 5 000 DH. L'émission des rôles ne se fera que si l'impôt exigible est supérieur à 100 DH. Il n'y a plus que trois tranches d'imposition avec des taux de 10%, 20% et 30%.

- La taxe d'édilité : extension de la base imposable au mobilier à usage professionnel. Regroupement de la taxe d'édilité et de la taxe additionnelle dont le taux sera porté de 6 et 10% à 6,5 et 10,5%.

- La Taxe sur les terrains urbains non bâtis : l'exonération accordée sur les terrains acquis depuis moins de 3 ans est remplacée par l'exonération sur les terrains pendant une période de 3 ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle de l'année d'obtention de l'autorisation de construire.

Introduction d'un taux plancher de 4 à 6 DH/m², au lieu de 4DH/m² comme taux maximum pour la zone immeuble et de 2 à 4 DH/m² au lieu de 2DH/m² pour la zone de logement individuel.

- La taxe sur les débits de boissons : le droit fixe exigible à l'ouverture des établissements est supprimé. Les recettes sur lesquelles le droit annuel d'exploitation est calculé sont désormais hors T.V.A. Introduction d'un taux plancher de 4 à 10 % au lieu d'un taux maximum de 10%.

- La taxe sur l'extraction des produits de carrière : regroupement de la taxe additionnelle à la taxe communale sur l'extraction des produits de carrière, d'où un relèvement des taux ad valorem de 3 à 20 DH/ m³ extrait, à 5 à 25 DH/ m³ extrait.

- La taxe sur les eaux minérales et de table : pas de changement de : centimes par litre ou fraction de litre.

La taxe additionnelle à la taxe sur les contrats d'assurance : regroupement avec la taxe sur les contrats d'assurance et mise en place d'une clé de répartition au profit des communes.

- Taxe de séjour : extension du champ d'application aux riads et maisons d'hôtes et introduction de tarifs planchers variant entre 2 à 5 DH pour les motels, jusqu'à 15 à 30 DH pour les riads, maisons d'hôtes et hôtels de luxe. Le paiement de cette taxe sera réalisé de manière spontanée, trimestriellement.

- Taxe sur les opérations de construction : introduction d'un taux plancher pour un barème qui passe de 10 à 20 DH par m² couvert pour les immeubles collectifs, industriels et commerciaux, et professionnels au lieu de 20 DH et de 20 à 30 DH le m² couvert pour le logement individuel au lieu de 30 DH.

- Taxe sur les opérations de lotissement : introduction d'un taux plancher et adoption d'une fourchette de 3 à 5 % au lieu d'un taux maximum de 5 % sur le coût total des travaux hors taxes.

FINANCES PUBLIQUES

- Taxes sur les licences de taxis et de cars de transport public de voyageurs : compte tenu des perspectives de libéralisation du secteur, la taxe est désormais assise sur l'activité au lieu des licences. La taxe est due par le propriétaire ou, à défaut, par l'exploitant du véhicule.

Introduction de tarifs planchers pour un barème trimestriel qui varie de 80 à 200 DH pour les taxis de 1ère catégorie à 800 et 2000 DH pour les cars de série «A». La taxe est désormais acquittée à la caisse du régisseur de la commune de départ.

- Taxe additionnelle à la redevance pour licence de pêche en mer : fusion avec la redevance pour licence de pêche et mise en place d'une clé de répartition après recouvrement.

• Taxe de vérification des véhicules automobiles : actualisation des tarifs et regroupement entre quatre classes au lieu de six auparavant pour une valeur ad valorem variant entre 30 DH (pour une puissance fiscale inférieure à 8 CV) et 100 DH pour une puissance fiscale de 15 CV et plus.

- Taxe sur la ventes des produits forestiers : le taux de 10 % est appliqué sur les produits forestiers hors TVA.

- Taxe sur les permis de conduire : sans changement, 150 DH par permis.

• Taxe sur les exploitations minières : asseoir la taxe sur le chiffre d'affaires au lieu de la quantité extraite, avec fixation d'un taux de 2% dans le cadre de la réforme au lieu que cela se fasse par décret. A l'image de la plupart des autres taxes, le paiement sera trimestriel au lieu d'une périodicité annuelle.

Réduction du tarif de 600 à 400 DH par an

- Taxe sur les services portuaires : sans changement, le taux de 2 à 5 % continuera à être appliqué sur le chiffre d'affaires des services portuaires selon les mêmes formes que celles qui sont applicables en matière de TVA.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Règles de bonne gouvernance : Nouvelles exigences

Bulletin du CMC, mars 2005

L'Accord de Libre-échange conclu entre le Maroc et les Etats -Unis d'Amérique consacre un volet important à la bonne gouvernance qui se décline en trois familles de dispositions : les règles de transparence dans la mise en oeuvre des mesures de politique commerciale ; la lutte contre la corruption dans le commerce et l'investissement ; les règles liées au mécanisme de règlement des différends ; l'administration de l'Accord.

1. Règles de transparence et de lutte contre la corruption

Les dispositions sur la transparence et la lutte contre la corruption visent à renforcer l'amélioration de l'environnement des affaires et consacrent le processus de réformes entreprises par le Maroc dans le sens du rapprochement de l'administration des citoyens et de la moralisation de la vie publique. Dans le cadre de l'accord de libre-échange, il est prévu la mise en place d'un système d'échange d'informations et de notifications mutuel permettant aux administrations et opérateurs économiques d'être informés sur les mesures et procédures administratives adoptées ou envisagées qui sont de nature à affecter les échanges entre les deux pays. De même, en vertu des dispositions relatives à la transparence, le Maroc et les Etats -Unis sont tenus de rendre public les projets de lois, de réglementation et de décisions administratives et donner la possibilité au public d'émettre des commentaires sur ces projets, étant entendu que la procédure de transparence doit s'inscrire dans le cadre constitutionnel de chaque partie. La procédure de publication des projets de mesures peut être satisfaite selon l'Accord par le biais des sites Internet des administrations concernées, des journaux d'information ou de tout autre support médiatique. A noter que le Maroc dispose d'une année de transition après l'entrée en vigueur de l'Accord pour se conformer à cet engagement étant donné que ces règles de transparence par la publication des projets de mesure sont déjà en application aux Etats-Unis.

Il est inéluctable que l'adoption de ces règles de transparence constituera un saut qualitatif dans l'accélération de l'adoption de règles de bonne gouvernance par le Maroc dans la mesure où la publication des projets de textes et le fait de donner au public la possibilité d'émettre son avis sur ces projets avant leur adoption et dans certains cas (projets de textes législatifs ou réglementaires régissant les services financiers) répondre aux commentaires et les rendre publics sont des mesures qui vont fortement accroître la prévisibilité de l'action gouvernementale et permettre une forte

POLITIQUE ECONOMIQUE

adhésion du public en général et des opérateurs économiques en particulier dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. A cette fin, il est nécessaire d'engager dès à présent la réflexion au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement sur les moyens pour atteindre cet objectif. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, les dispositions de l'Accord viennent conforter le Maroc dans son action en la matière. En effet, le Maroc- un des premiers signataires de la Convention- des Nations Unies de lutte contre la corruption, dispose d'un arsenal législatif répressif conséquent en la matière. Le Maroc s'intègre, de par cet Accord, dans un cadre plus global (commerce international et investissements) d'éradication du phénomène. En définitive, le texte convenu entre les deux pays contribue au renforcement des procédures de contrôle et de sanction de la corruption en droit public, privé et pénal, ce qui va dans le même sens des orientations où s'inscrit l'action du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique.

2. Mécanismes de règlement des différends

L'accord de libre-échange prévoit un chapitre définissant, d'une manière claire, le processus du règlement des différends entre les deux Etats en renforçant le principe de la transparence dans le règlement des litiges entre les deux Parties. Dans ce cadre, les Parties ont convenu d'un mécanisme bilatéral de règlement des différends, qui peut être invoqué par chacune des Parties dans le cas où l'une d'entre elles considérerait que : une mesure prise par l'autre Partie est incompatible avec ses obligations au titre de l'accord ; l'autre Partie a failli à ses obligations en vertu de l'accord ; un avantage est annulé ou compromis sous l'effet d'une mesure qui n'est pas compatible avec l'accord.

Par ailleurs, le texte adopté privilégie l'esprit de coopération et la consultation plutôt que le recours à un mécanisme de règlement quasi-judiciaire des litiges. Ainsi, avant de recourir à la constitution de groupes spéciaux pour le règlement d'un différend, les Parties doivent s'efforcer de résoudre le différend à travers des consultations.

Toutefois, si les consultations n'aboutissent pas à un accord sur le règlement des différends, un groupe spécial sera désigné selon la procédure précisée dans l'accord. Le groupe spécial statuera sur la question objet du différend sur la base des arguments développés par chaque Partie et peut recourir à des conseils d'experts indépendants. En vue de garantir l'efficacité du mécanisme, le système prévoit que dans le cas où la partie qui a pris une mesure incompatible ou ayant pour effet de compromettre ou

POLITIQUE ECONOMIQUE

d'annuler des avantages ne se conforme pas aux conclusions du groupe spécial, l'autre Partie peut prendre des mesures de rétorsion ou être compensée par une indemnité monétaire. A l'exception des différends régissant les services financiers, les mesures de rétorsion ne sont pas nécessairement limitées au secteur concerné par le différend. Elles peuvent s'appliquer à d'autres secteurs.

Par contre, pour le secteur des services financiers, une mesure de rétorsion ne peut toucher le secteur des services financiers que lorsque la mesure non conforme affecte ce secteur.

Dans le cas des différends liés à l'application des législations en matière de travail et de l'environnement, et au cas où la Partie défaillante ne remédie pas à la non application de sa législation de travail et d'environnement, une indemnité monétaire (dont le montant maximum est de 15 millions US\$) lui sera imposée et versée à un fonds géré par la commission mixte et dépensée pour le financement d'actions visant l'amélioration des conditions d'application de la législation de travail et d'environnement dans le territoire de la Partie défaillante. Si l'indemnité monétaire exigée n'est pas versée, l'autre Partie peut prendre des mesures tarifaires à l'encontre des exportations de la Partie devant payer l'indemnité de sorte à collecter le montant dû.

La principale innovation de ce mécanisme de règlement des différends comparativement à celui de l'OMC, est l'introduction de la notion d'indemnité monétaire qui pourrait remplacer la sanction commerciale. Cette nouvelle conception a aussi bien des avantages que des inconvénients.

Du côté des avantages, la pénalité monétaire qui sera versée par le gouvernement du pays ayant appliqué une mesure non conforme et n'ayant pas entrepris les démarches nécessaires pour rendre sa mesure conforme, serait un moyen fort et dissuasif pour le ramener à la conformité étant donné que ce Gouvernement devrait justifier devant son parlement le versement d'une telle indemnité qui devrait être normalement prélevée de son budget voté par le parlement.

L'inconvénient peut être dû au fait que l'Accord est conclu entre les Etats-Unis, pays disposant d'énormes moyens financiers, et le Maroc dont les ressources sont comparativement très limitées. Les Etats-Unis peuvent prendre des mesures non conformes qui handicaperaient les exportations du Maroc au risque de lui verser des indemnités monétaires suite à une procédure de règlement des différends concernant ces mesures non conformes. Cela va à l'encontre de l'esprit et les objectifs de l'accord qui doit promouvoir le commerce entre les deux pays.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Par ailleurs, le Maroc risque d'être interpellé pour la non application des lois sur le travail et l'environnement et, dans ce cas, c'est au Gouvernement marocain de prendre les mesures nécessaires pour l'application de ces lois ou de verser les indemnités monétaires à un fonds spécial qui sera géré par le Comité Mixte et dépensé dans des actions visant l'amélioration de l'application des lois en matière de travail et d'environnement.

Ces dispositions relatives au travail et à l'environnement, bien que les Etats-Unis dans le cadre d'une lettre annexée à l'accord ont donné certaines assurances au Maroc selon lesquelles la notion de non -application des lois en matière de travail et d'environnement correspondrait à une situation d'inaction de la part des autorités responsables dans l'application des lois en matière de travail et d'environnement, risque d'être invoquées pour le cas du Maroc étant donné que dans certaines situations les autorités marocaines sont relativement inactives devant des violations de certaines dispositions des législations de travail et de l'environnement.

Il importe de noter en dernier lieu que ce mécanisme de règlement des différends ne peut être invoqué que lorsqu'il y a un différend entre les deux Parties par rapport à une mesure ou pratique données. Lorsqu'il s'agit de différend entre un opérateur d'une Partie et le gouvernement de l'Autre Partie notamment en matière d'investissement, un mécanisme spécifique est prévu pour régler le cas d'espèce.

3. Dispositions douanières

Compte tenu de leur rôle sensible dans la facilitation des échanges commerciaux, l'administration douanière a fait l'objet d'un chapitre à part entière dans le cadre de l'accord conclu entre le Maroc et les Etats-Unis. Les principales dispositions contenues dans l'accord concernent les modalités à mettre en place pour simplifier les règlements et procédures douanières devront régir les échanges des deux pays. En terme de délai de dédouanement, l'accord encourage l'adoption des procédures permettant la réduction des délais de dédouanement. Ce délai doit être prescrit dans le temps pour ne pas dépasser 48 heures depuis l'arrivée des marchandises aux ports surtout si toutes les informations sont disponibles. Les deux parties ont convenu que le lieu de dédouanement soit situé au point d'arrivée des marchandises sans obligation de transfert aux entrepôts. Il y a également, à ce niveau, la possibilité, d'enlèvement des marchandises avant paiement effectif. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information est également mentionnée dans l'accord. Ainsi, les lois et règlements doivent faire l'objet de

POLITIQUE ECONOMIQUE

publications sur internet.

L'objectif est d'élargir l'accès à l'information et d'accélérer les procédures d'importation et de dédouanement des marchandises. Globalement, l'accord sur les dispositions douanières instaure le cadre d'un partenariat entre les deux parties pour appliquer, au mieux, les dispositions spécifiques à l'importation des marchandises y compris les règles d'origine, l'évaluation en douane, et ouvre pour supprimer les barrières frappant les importations et les exportations. La coopération entre les deux parties au terme de l'accord devra également s'étendre aux échanges d'informations visant l'assimilation, par les importateurs et exportateurs de chaque partie, de leurs réglementations respectives. En vertu des dispositions de l'accord, les Etats-

Unis se sont engagés à fournir au Maroc l'assistance technique nécessaire dans les domaines d'évaluation de risques, de simplification des procédures douanières, de perfectionnement des compétences techniques et d'usage des technologies de l'information en vue d'une bonne application des lois et règlements régissant les importations.

4. Administration de l'Accord

L'accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis prévoit une série de comités et de sous-comités pour assurer le suivi de l'accord. Il prévoit également des dispositions finales permettant de renégocier certaines dispositions de l'accord.

Pour assurer le suivi de la mise en oeuvre de l'Accord, un comité mixte a été institué et qui sera chargé : d'examiner le fonctionnement général de l'accord ; d'examiner et étudier les questions spécifiques ayant trait au fonctionnement et à la mise en oeuvre de l'accord au regard de ses objectifs ; de superviser les travaux des sous-comités et des groupes de travail qu'il peut instituer et de déterminer leurs mandats et responsabilités ; de faciliter la prévention et le règlement des différends survenant en rapport avec l'accord, notamment par des consultations ; d'étudier et d'adopter tout amendement à l'accord ou autres modifications aux engagements des Parties ; d'établir des interprétations de l'accord ; d'étudier les façons de renforcer les relations commerciales entre les Parties et de favoriser la réalisation des objectifs de l'accord, notamment par une coopération et une assistance renforcées ; de prendre toutes autres dispositions dont les Parties pourront convenir. Des sous-comités sectoriels ou thématiques ont été également prévus par échange de lettres annexées. Il s'agit des sous-comités relatifs au commerce des produits agricoles, aux affaires environnementales, aux services financiers, aux affaires de travail, aux

POLITIQUE ECONOMIQUE

questions sanitaires et phytosanitaires, au commerce des produits et au commerce transfrontalier des services. Il a été jugé nécessaire d'adopter l'échange de lettres instituant les sous-comités et définissant leurs missions et parfois leur composition, afin qu'ils puissent entamer leurs travaux avec l'entrée en vigueur de l'Accord et avant même que le comité mixte se réunisse pour la première fois. Cette démarche permet de donner une visibilité aux Gouvernements et Administrations en charge de l'Accord au niveau des deux pays quant aux travaux futurs et les domaines d'intérêt commun qui seront abordés dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Par ailleurs, en vue de faciliter le contact et la communication entre les administrations des deux Parties, des points de contacts seront institués de part et d'autre pour fournir les informations liées à toutes questions couvertes par l'Accord.

Compte tenu de la complexité du système américain (niveau Fédéral et niveau des Etats) et de la taille du pays ainsi que du nombre de mesures affectant le commerce qui sont prises périodiquement, ces points de contacts seront d'une grande importance pour le Maroc afin de disposer d'informations sur les mesures et pratiques affectant le commerce en vigueur aux Etats-Unis d'autant plus le Maroc ne dispose pas d'assez de moyens pour pouvoir collecter et mettre à jour les informations relatives aux Etats-Unis.

5. Dispositions finales

Au niveau des dispositions finales, l'Accord a prévu des clauses permettant l'amendement des dispositions et règles de l'Accord et ouvrant la possibilité à une tierce partie d'accéder à cet accord sous réserve de l'acceptation du Maroc et des Etats-Unis. Une disposition pouvant donner lieu à la mise en place de mesures pour favoriser la création de nouvelles activités économiques dans le territoire de l'une ou de l'autre Partie est également prévue. Cette disposition donne droit à des consultations entre les Parties en vue d'examiner les mesures à mettre en oeuvre pour permettre le développement de nouvelles activités économiques. Cette clause est importante pour le Maroc du fait qu'après le démantèlement tarifaire et la libéralisation du commerce bilatéral pour les activités de services couvertes, le Maroc pourrait évoquer cette disposition au cas où le développement d'une nouvelle activité dans un environnement de libre-échange est compromis, et dès lors que des consultations avec les Etats-Unis peuvent être entreprises pour concevoir les mesures à mettre en place en vue de favoriser le développement d'une telle activité. Bien qu'il ne s'agit pas d'une clause contraignante, elle donne néanmoins une ouverture pour engager des discussions qui peuvent aboutir à un consensus sur les mesures ou stratégies à prendre.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Conseil National de la Monnaie et de l'Épargne La stabilité macro-économique et la solidité du système financier érigées en priorités

Article publié dans la nouvelle tribune du 14 / 20 avril 2005

Le Conseil national de la monnaie et de l'épargne (CNME) a tenu le vendredi 07 avril 2005 ce qui devrait être sa dernière réunion sous le régime de l'actuelle loi bancaire. Le CNME laissera sa place à un Conseil National du Crédit et de l'Épargne (CNCE). Cette rencontre, qui a réuni autour du ministre des Finances et de la Privatisation et du Wali de Bank AL Maghrib les représentants des différentes associations professionnelles -Groupement Professionnel des Banques du Maroc (GPBM), l'Association Professionnelle des Société de Financement (APSF) et la Fédération Nationale des Associations de Micro crédit (FNAM)-, d'échanger leurs points de vue sur l'évolution de l'activité économique et financière du Royaume et sur le programme de réforme et de modernisation du secteur financier au cours de l'exercice 2005.

En guise d'introduction, M. Fathallah Oualalou est revenu sur le bilan économique de l'exercice 2004 marqué, entre autres, par la progression en terme réel du produit intérieur brut de 3,5 %, le maintien de l'épargne nationale autour de 26 % du Produit intérieur brut (PIB), la maîtrise de l'inflation à 1,5 %, la baisse sensible du chômage, passant de 12,3 % en 2003 à 10,8 % en 2004, un déficit budgétaire ayant été contenu à 3,2 % du PIB, etc. Seul hic à ce tableau globalement positif, et il est de taille, le creusement du déficit commercial s'est accentué pour atteindre 34 %, sous l'effet combiné d'une forte augmentation de la facture des importations et plus particulièrement de la hausse de 58 % des importations de produits pétroliers, et d'une progression modérée des exportations d'environ seulement 3 %. Pour M. Oualalou, "les résultats enregistrés, en dépit des contraintes rencontrées en 2004 -séisme d'Al Hoceima, renchérissement du prix du pétrole, lutte antiacridienne, etc.-, demeurent satisfaisants". Toutefois, ajoute le ministre, "force est de constater que la croissance réalisée jusqu'à présent demeure volatile et en deçà du niveau qui est nécessaire pour permettre une résorption substantielle du chômage". Partant, il juge impératif, dans le cadre de la stratégie à moyen terme, "de nous fixer un objectif de croissance de l'ordre de 5 à 6 % par an".

Cette croissance devrait être tirée par les secteurs bâtiments et travaux publics, manufacturier, le tourisme et les télécommunications. Seulement, comme l'a bien expliqué le Gouverneur de Bank AL Maghrib, "l'examen de l'expérience

POLITIQUE ECONOMIQUE

internationale révèle en effet que la stabilité macroéconomique est un fondement essentiel pour un développement économique et social rapide". Partant, et pour réaliser les objectifs fixés, la stratégie adoptée vise trois objectifs fondamentaux: le maintien d'un cadre macro-économique stable, la mise en place des politiques sectorielles conséquentes visant à développer des créneaux porteurs dans l'industrie, et, enfin, l'accélération des réformes structurelles touchant l'administration, la justice, l'éducation, le secteur financier dans le but d'améliorer la compétitivité globale de l'économie nationale. C'est dans cette optique que s'inscrit "la réforme du secteur financier qui a franchi des étapes importantes et se trouve actuellement à une phase où des réformes de 3ème génération ont été entreprises", a souligné le ministre. Il s'agit, entre autres, de la réforme des statuts de Bank Al Maghrib, le projet de la nouvelle loi bancaire, l'assainissement des institutions financières publiques, etc. Ainsi, et concernant Bank Al Maghrib, la réforme vise à le doter d' "un statut de banque centrale moderne à même de contribuer à la réalisation des conditions nécessaires pour une croissance durable et saine", a fait remarquer M. Oualalou. Pour M. Jouahri, "la Banque centrale jouira d'une très large autonomie au niveau de la politique monétaire et dans le domaine de la supervision bancaire, en vertu des dispositions de ses nouveaux statuts et de celles de la loi bancaire". En contrepartie, la gouvernance de l'institut d'émission sera renforcée et Bank Al Maghrib s'ouvrira davantage à son environnement en matière de communication. Ainsi, "Bank Al Maghrib devra s'interdire de consentir des crédits au secteur public, soumettre ses comptes à un audit externe, ne plus participer au capital et aux organes d'administration et de gestion des établissements soumis à son contrôle, et procéder à la publication d'un rapport annuel sur la supervision bancaire", fait remarquer le Wali.

Goût d'inachevé

Par ailleurs, l'année 2005 connaîtra également l'amendement du texte de loi sur la titrisation des créances hypothécaires adoptées en 1999, la préparation d'un projet de loi sur le démarchage financier pour favoriser la mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers les marchés de capitaux, etc. Pour ce qui est de la mise à niveau, le ministre a demandé aux banques de mobiliser leur réseau pour accélérer l'utilisation des instruments de financement, et à annoncé la mise en place d'un fonds de garantie pour faire face au problème du surendettement des entreprises industrielles qui souhaitent se mettre à niveau.

Intervenant lors de cette réunion, le Président du Groupement Professionnel des Banques du Maroc, M.Othman Benjelloun, et parlant des réformes entreprises, a souligné que "quels que soient les résultats -louables, au demeurant- auxquels nous sommes arrivés, certaines actions nous semblent

POLITIQUE ECONOMIQUE

empreintes d'un goût d'inachevé". Pour lui, "des problèmes profonds de notre économie demeurent posés, comme la mobilisation insuffisante de l'épargne et la mise à niveau, bien incomplète, des PME/PMI". La faute incombe aux textes d'application ou aux moyens humains et matériels qui ne suivent pas, rendant les réformes obsolètes face à la rapidité des évolutions nationales et internationales et aux besoins d'investisseurs et de citoyens de plus en plus exigeants.

Face à cette situation, et "afin d'éviter une dispersion de ses efforts", le Président du GPBM suggère que trois chantiers structurants et fédérateurs soient retenus pour 2005. En premier lieu, il y a la mobilisation de l'épargne. Sur ce point, il a insisté sur la nécessité de mettre en place les instruments juridiques, financiers, fiscaux, techniques et de communication tout en dépassant "les objectifs purement budgétaires de court terme". En second lieu, et concernant la mise à niveau, "il y aurait mérite de considérer d'unifier les fonds et les mécanismes disparates existants en associant l'Etat, les sociétés d'assurance, la CCG et les banques", poursuit-il. Comme suggestion, M. Benjelloun préconise la mise en place d'un fonds commun qui serait alimenté par "la différence de 4,6 % de l'impôt sur les sociétés, s'il était ramené de 39,6 % à 35 % qui représente le taux de l'IS prévalant pour les autres entreprises". Enfin, le troisième chantier concerne le développement d'une culture bancaire de compréhension et d'intelligence mutuelles entre les banques d'une part, le citoyen et l'entreprise d'autre part.

Revoir le TEG

S'agissant des sociétés de financement, et selon M. Abdelkrim Benchechri, Président de l'APSF, "l'encours des sociétés de financement de l'investissement et de la consommation pour lesquelles les données sont disponibles a totalisé 35,2 milliards, en progression de 9 %". Toutefois, le représentant du secteur a insisté sur deux problèmes majeurs qui affectent le secteur: le mode de calcul du taux effectif global et la problématique des départs volontaires. Concernant le premier point, M. Benchechri a souligné la nécessité que "la question du taux administré trouve une réponse dans les meilleurs délais afin de permettre aux sociétés de crédit à la consommation (dont le prix de vente a chuté de 7 points depuis l'institution du taux maximum en avril 1997 alors que leur coût de refinancement n'a baissé que d'à peine 3 points), de retrouver leur santé financière et jouer valablement le rôle qui leur incombe dans le développement social et économique du pays". Sur ce point, signalons que les professionnels revendiquent une libéralisation des taux pour une loyale concurrence sur le marché. Les autorités de tutelles également se disent préoccupées par l'évolution du secteur et se penchent sur la réforme du mode de calcul du taux effectif global, principale revendication des professionnels du secteur.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Selon le ministre, "la réflexion en cours prendra en considération, d'une part, les meilleures expériences internationales dans ce domaine et, d'autre part, la nécessité de maintenir des conditions favorables au développement du secteur du crédit à la consommation sans pénaliser les consommateurs". Concernant les départs volontaires, les professionnels souhaitent que des mesures soient prises afin que les sociétés de financement puissent recouvrer leurs créances et que les fonctionnaires ayant contracté des crédits continuent à s'acquitter de leurs dettes via la Caisse Marocaine des Retraites (CMR) à l'instar de qui se fait avec la Paierie Principale des Rémunérations.

BANQUE

Capital- risque : Une activité sur le fil du rasoir

Economie & Entreprises n°71 - mai 2005

L'escroquerie dont ont été victimes en 2004 les fonds d'investissement en capital risque a remis l'activité sous les feux de la rampe. Suite aux suspicions nées de cette affaire, que sont devenues les pratiques dans ce secteur ?

Il y a environ un an, en avril 2004, la presse s'était déchaînée sur les sociétés de capital-risque suite à une affaire d'escroquerie appelée « Gespac ». Plusieurs fonds de la place ont été touchés car la plupart d'entre eux avaient une participation dans cette entreprise de câblage aéronautique française. Qu'à cela ne tienne, ces sociétés ont choisi le silence, du moins tant que la procédure judiciaire est en cours. Pendant ce temps, elles ont tenté de « transformer l'échec en succès industriel pour le Maroc ». Les actionnaires essayeront par la suite de récupérer leurs billes, mais ce n'était pas gagné d'avance. C'est dans cette optique que l'association marocaine des investisseurs en capital (AMIC) a décidé de préparer un communiqué qui devrait voir le jour incessamment.

Le président de l'AMIC, Mehdi Tahiri reconnaît qu'il est important de communiquer sur les tenants et aboutissants de l'affaire, d'autant que la confiance est au cœur du développement de ce type d'activité. Mais le capital-risque au Maroc en est-il ressorti plus fort de cette malheureuse expérience ? Les constats de l'équipe CDG, qui a réalisé une étude en avril 2004 sont inquiétants. Après l'essoufflement, c'est le déclin. Les taux avancés sont alarmants et font état d'une sinistralité importante portant sur 11,6% du nombre des entreprises dans lesquelles des prises de participations ont été opérées, et 5,8% du total des montants investis.

Une activité en devenir

Pour comprendre ces chiffres, il faut rappeler que les sociétés de capital-risque sont encore en période d'apprentissage, sinon elles commencent, pour les plus anciennes d'entre elles, à peine en sortir. « Toutes choses égales par ailleurs, le capital-risque connaît un développement similaire à celui qu'il a connu dans d'autres pays, au même stade de maturité », souligne Pierre-André Pomerleau, directeur général d'Accès Capital Atlantique. A ce propos, les ressources financières levées en 2002 se sont élevées à 1.198 millions de dirhams contre 140 millions, en 1990, soit une augmentation annuelle de 20%. L'année 2000 a marqué un tournant décisif dans ce secteur d'activité.

BANQUE

Moussahama, première société de capital- risque au Maroc, a vu son tour de table se redessiner. Les grandes banques du pays se sont retirées (BMCE, CDM, BNDE,...) pour lancer leurs propres entités et d'autres ont été créées de toutes pièces. Cela a donné un vrai coup d'accélérateur aux investissements qui sont passés de 200 millions de dirhams, en 2001 à presque 400 millions, en 2004. « Le capital-risque se fait sous forme d'investissements en fonds propres dans de jeunes entreprises. L'objectif est de les accompagner dans leur croissance. Nous les aidons à passer le cap de leur adolescence, dans la perspective de pouvoir faire appel au système bancaire et de l'épargne publique », explique Driss Rafi, directeur général de Moussahama. Généralement ce sont des entreprises qui présentent des produits innovants et qui sont essentiellement orientées vers l'export. Ce n'est donc pas un hasard si l'industrie est le secteur le plus représenté dans le portefeuille des capital-risqueurs avec 33% des entreprises investies. La première étape pour ces entreprises éligibles au capital-risque est de préparer un business plan pour déterminer le besoin en capitaux propres. Un document confidentiel, décrivant le produit, son marché potentiel, la technologie à mettre en œuvre et les ressources nécessaires au succès du projet (temps, argent, personnel, matériel).

Les dirigeants mettent en avant leur engagement personnel dans l'affaire. Souvent, ce sont toutes leurs économies et une bonne partie de leur capacité d'endettement qui y passent.

Le partenariat, primordial!

Le succès d'une création d'entreprise repose essentiellement sur l'implication des dirigeants. C'est pourquoi les sociétés de capital-risque, qui sont rarement des partenaires inertes, essaient de faire en sorte que les dirigeants soient très motivés. Leur jugement et leur contact se révèlent souvent utiles pour une équipe dirigeante relativement inexpérimentée. « Transparence des comptes et rigueur dans le management sont les conditions sine qua non à l'entrée d'une société de capital-risque », rappelle Hassan Laaziri, directeur général adjoint d'accès capital atlantique.

Il est très rare que les partenaires en capital-risque fournissent à une entreprise l'intégralité des fonds dont elle a besoin en une seule fois : ils lui donnent suffisamment de capital pour passer d'une étape à l'autre. D'ailleurs, la définition du concept capital-risque s'en trouve brouillée. Certains parlent de capital-risque pour définir les investissements en fonds propres, quel que soit le degré de maturité du projet. Dans ce sens, l'AMIC préfère le qualifier de capital investissement. D'autres, par contre, considèrent qu'on ne peut parler de capital-risque que lorsque

BANQUE

l'entreprise ne réalise pas encore de chiffre d'affaires conséquent et qu'on ne sait pas si le projet fonctionnera. « La prise de risque se fait sur le projet, elle n'est pas de nature économique ni financière. Et plus tôt on intervient, mieux c'est pour le projet. Car la prise de risque et le retour sur investissement sont plus grands », indique Mohamed Bouatou, directeur général de Sindibad, un fonds d'amorçage marocain qui soutient les petites entreprises. Toutefois, les fonds marocains financent globalement des entreprises en développement : si l'on considère l'ensemble des entreprises investies, la moitié avait un âge de quatre ans lors de l'entrée du fonds de ce capital-risque. Il est à noter que l'enjeu lié au capital-risque est de taille. « Le capital-risque est un maillon fondamental dans le système financier qui reste malheureusement négligé par les autorités », proclame Aryn Alami, associé fondateur et membre du conseil d'administration de CFG Group. Il permet de financer les entreprises qui portent la croissance de demain. Cependant, l'absence d'un cadre réglementaire spécifique à ce secteur et encore moins un cadre qui y soit propice à déplorer.

D'autant plus qu'une fois que le financement est mis sur pieds et que les réalisations qui y sont liées sont effectuées, l'objectif pour toute société de capital-risque est d'en sortir, soit sur des promoteurs, soit sur des institutionnels, mais idéalement via une introduction en bourse. Et en cela, « le capital-risque est considéré comme l'anti-chambre de la bourse », compare Aryn Alami. Pourtant, il n'y a pas eu d'introductions massives à la cote de Casablanca. L'étude de la CDG fait état d'un faible taux de sortie estimé à 10% en nombre et 5% en montant investis. Une situation qui s'explique essentiellement par la morosité du marché ou encore par la taille de certaines entreprises qui ne correspondent pas encore aux critères d'éligibilité à l'un des trois compartiments du marché. Driss Rafi y voit également un signe de résistance à la transparence de la part du management des entreprises. Les différents opérateurs restent néanmoins optimistes, car actuellement le secteur leur réserve de belles surprises...

Enjeux et perspectives des nouvelles techniques de gestion du risque de crédit

Revue Banque Stratégie n°218- septembre 2004

Le risque de crédit a fait l'objet d'analyses qui ont permis le développement de systèmes de gestion du risque de crédit de plus en plus sophistiqués. Cet engouement pour la gestion du risque de crédit tient à deux raisons.

D'une part, les directives des autorités réglementaires concernant l'élaboration des normes de fonds propres prennent de plus en plus en considération les modèles internes de gestion du risque. En effet, le nouveau projet en la matière « repose sur une approche différenciée et évolutive, prévoyant un degré important de flexibilité, sous la forme d'une série de méthodes de calcul des exigences de fonds propres »; Les établissements bancaires sont ainsi fortement incités à s'investir dans l'élaboration de tels systèmes d'évaluation des risques de crédit, qui sont au demeurant coûteux à mettre en place.

D'autre part, la seconde raison avancée en faveur de méthodes de gestion du risque de crédit concerne l'existence des établissements bancaires en tant qu'intermédiaires financiers. En effet, les marchés financiers n'étant pas parfaits, les risques de ruine et de sélection défavorable engendrent des coûts liés au risque de défaillance de l'emprunteur et de faillite bancaire. Étant donné ces coûts, la gestion du risque de crédit devient une activité coûteuse pour les établissements bancaires. Une analyse théorique des effets de ces frictions sur les décisions d'octroi de prêts et de prise de risque bancaire a été faite par K.A. Froot et J.C. Stein (1998). Leur conclusion est qu'une gestion active du risque peut permettre aux établissements bancaires de détenir moins de capital et d'avoir une politique de gestion de l'actif plus agressive en faveur de prêts plus risqués et moins liquides.

La gestion du risque de crédit constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les établissements bancaires. En effet, les nouvelles techniques de gestion offrent des perspectives non négligeables en matière de gestion du portefeuille de prêts bancaire certes, mais également en matière de structure financière. L'apport principal de ce papier est, d'une part, de faire un rapide tour d'horizon de l'état actuel des connaissances en la matière et d'autre part, de mettre en évidence les enjeux et perspectives de ces nouvelles techniques dans le cadre du management des établissements bancaires. Nous serons ainsi amenés à nous interroger sur les implications d'une telle gestion du risque de crédit et de la gestion du portefeuille de prêts pour un établissement bancaire. Nous nous proposons d'envisager dans quelles mesures une gestion du risque de crédit et du portefeuille de prêts bancaires affecte la performance de l'établissement bancaire en termes de rentabilité, certes, mais également au niveau de son organisation, de sa structure, et le système bancaire dans sa globalité.

BANQUE

Dans cette perspective, nous identifierons les différentes approches d'évaluation du risque de crédit. Notre objectif est de préciser la notion de risque de crédit afin de prendre en considération l'ensemble des approches et méthodes d'évaluation d'un tel risque. Nous constaterons que le développement de ces méthodes est lié à celui des instruments de gestion du risque de crédit. Nous aborderons ensuite les diverses techniques de gestion du risque de crédit, en opérant une distinction parfois artificielle entre les techniques de gestion de nature plus traditionnelle et les techniques de gestion faisant appel aux instruments financiers.

Les outils utilisés en la matière deviennent de plus en plus sophistiqués, permettant aux établissements de crédit de dynamiser la gestion de leur portefeuille de prêts. Néanmoins, cette technicité de plus en plus élaborée ne va pas sans poser de problèmes.

Enfin, le recours à de tels instruments de gestion a sûrement des implications tant qualitatives que quantitatives, touchant l'établissement concerné mais également le système dans sa globalité. C'est le propos de notre troisième point, dans lequel nous aborderons les implications de ces innovations financières, dans le cadre de la gestion du risque de crédit, à partir de l'expérience américaine précurseur en la matière.

Même si le capital de l'établissement bancaire doit permettre d'absorber les pertes engendrées par les risques de crédit, ces derniers représentent pour les banques un aspect non négligeable de leur gestion.

La notion de risque de crédit

Également appelé risque de défaut ou risque de contrepartie, il peut se définir comme la perte consécutive à la défaillance d'un emprunteur face à ses obligations de remboursement, ou à la détérioration de sa situation financière. Lorsqu'un emprunteur rencontre des difficultés à rembourser ses échéances, la valeur économique de la banque prêteuse, c'est-à-dire la différence entre la valeur de marché de son actif et celle de son passif, se trouve réduite toutes choses égales par ailleurs. L'impact du risque de crédit sur la valeur de marché de la banque sera d'autant plus important que les actifs détenus sont sensibles aux mêmes éléments.

Par exemple, si l'activité de crédit d'un établissement bancaire est centrée sur l'immobilier et si les prix de l'immobilier subissent une baisse non anticipée, la valeur de cet établissement s'en trouve négativement affectée. En effet, le client emprunteur subira cette baisse non prévue des prix de l'immobilier, ses

BANQUE

recettes seront négativement touchées par cette baisse imprévue. En conséquence, les cash-flows des emprunteurs, étant diminués, peuvent devenir insuffisants pour leur permettre de rembourser leurs échéances. Les banques verront ainsi leur valeur diminuée.

Si l'on étudie la situation inverse, c'est-à-dire le cas d'une exposition au risque de crédit engendrée par une hausse du prix de l'immobilier non anticipée, la valeur de l'établissement bancaire sera positivement touchée par cette hausse imprévue des prix, la situation financière des emprunteurs s'en trouvant améliorée.

En consommant en moyenne 75% des fonds propres réglementaires, le risque de crédit constitue le risque principal contenu dans le bilan d'un établissement bancaire à vocation universelle. Les autorités de régulation ont bien compris l'importance de ce type de risque pour la solvabilité des institutions bancaires et la sécurité du système dans la globalité. C'est en ce sens que nous pouvons interpréter le ratio Cooke et le ratio Mc Donough dans lesquels plus un actif est risqué, plus les exigences de capital pondéré par les risques seront importantes.

Les procédures de gestion du risque de crédit sont relativement anciennes et connues. Elles ont considérablement évolué grâce aux progrès réalisés dans la mesure du risque de crédit sur des portefeuilles de prêts bancaires.

Les approches d'évaluation du risque de crédit

Depuis le début des années 1970, les outils d'évaluation et de couverture des risques se sont fondés sur les probabilités et les calculs stochastiques. Ces outils se sont en fait développés sous l'influence des opérateurs des marchés financiers désireux de formaliser et de quantifier le risque de marché. Aujourd'hui, des méthodes équivalentes sont élaborées pour le traitement des risques de crédit. Globalement, nous pouvons distinguer trois approches principales.

- *L'approche structurelle ou modèle de la firme*, a été la première élaborée initialement par Robert Merton en 1974. Dans cette approche, les prix des actifs contiennent l'ensemble de l'information disponible. Dans cette hypothèse, les actions et les obligations risquées émises par une société apparaissent comme des options dont on peut évaluer le prix. Appliquée au risque de crédit, cette approche semble peu réaliste. En effet, selon elle, la faillite n'est constatée qu'à l'échéance de la dette et l'entreprise est éventuellement liquidée pour permettre son remboursement. Or, il apparaît plus réaliste de supposer qu'il existe une certaine valeur de la firme, à spécifier, en dessous de laquelle elle se

BANQUE

déclare en faillite. Cette hypothèse a été développée par F. Black et J. Cox (1976). En outre, ce seuil n'est pas constant dans le temps et dépend de l'évolution de la structure des taux comme le montrent F. Longstaff et E. Schwartz (1992). Cette approche a été rapidement abandonnée en raison des difficultés liées à sa mise en œuvre.

• *L'approche probabiliste* se fonde sur les statistiques d'agences de notation telles que Moody's et Standard & Poor's. Fondée sur la méthode de la VaR (Value at risk, méthode utilisée sur les marchés et transposée aux portefeuilles bancaires) elle allie techniques statistiques et jugement des praticiens. Elle est actuellement la méthode la plus largement utilisée dans les établissements bancaires pour mesurer le risque de crédit. Le principe s'applique aussi bien aux risques de marché qu'aux risques de crédit.

Les pertes futures sont réparties en deux catégories: les pertes statistiques (la moyenne), inévitables à long terme, et les déviations possibles au-delà de cette moyenne. Par exemple, si les clients d'un établissement bancaire ont une probabilité de faire défaut de 1 %, alors cela signifie qu'en moyenne une entreprise sur cent fera défaut et la loi des grands nombres indique que ces pertes surviendront. Inclure ces pertes dans le capital requis ou les retrancher des résultats est insuffisant.

Si cette « casse statistique » est la seule couverte, un établissement bancaire fera faillite au premier euro de perte au-dessus de cette moyenne. Or les pertes potentielles peuvent ne pas être égales aux pertes moyennes. En conséquence, un établissement doit détenir un niveau de capital suffisant pour couvrir les déviations défavorables des pertes observées au-delà de la moyenne. Les principes de mesures retenues correspondent à la notion de VaR. La détermination d'une VaR se fonde sur l'existence d'une distribution de probabilité entre une valeur possible et ses chances de survenir. Il s'agit alors de déterminer quel niveau des pertes potentielles ne sera dépassé que dans une faible proportion des cas; au-delà, l'établissement bancaire fera défaut par définition. Cette fraction s'appelle le « seuil de tolérance » pour le risque.

La principale difficulté de cette méthode réside dans le fait que des estimations ou des distributions de probabilités des pertes doivent être préalablement connues pour appliquer cette méthode. En effet, il est important de pouvoir déterminer que le niveau de X millions de pertes ne sera dépassé que dans Y % des cas. Ainsi, il est essentiel de disposer d'une information sur le risque. Il existe des historiques de défaillances et de pertes en cas de défaut initiés par les agences de notation. Ces dernières diffusent ces statistiques par classe de *rating* ou les centrales de bilan.

L'observation montre que les *ratings* sont très fortement associés avec les

BANQUE

risques de défaut. Les choix d'un taux de défaut et d'un *rating* « cible » sont donc indissociables, car cela revient en fait à choisir un seuil de tolérance pour le risque ».

Les utilisations de la VaR en matière de gestion du risque de crédit sont diverses et variées. En l'occurrence, la VaR permet de quantifier l'effet de diversification obtenu en consolidant les risques des divers centres de responsabilité spécialisés géographiquement ou par secteur d'activité. Cet « effet de portefeuille » permet de réduire les risques et donc « d'économiser » du capital. Le risque étant la perte potentielle, l'exposition doit être distinguée du risque. Ainsi, en fixant des limites de dotations en fonds propres, et non en autorisations d'encours, pour chaque centre de responsabilité, les responsables de ces centres de profit choisissent alors les risques et les revenus souhaités à condition de respecter l'enveloppe de fonds propres et la rentabilité suffisante sur cette dotation. Cet instrument peut également permettre de comparer entre différentes structures de portefeuilles par une optimisation quantitative du couple rentabilité - risque du portefeuille de prêts.

- L'approche fonctionnelle provient notamment des travaux de F. Longstaff et E. Schwartz (1992) et privilégie la modélisation. Le défaut d'une entreprise est considéré comme un événement qui, ne pouvant pas être « lu » dans les prix, est modélisé comme un processus ayant une intensité, c'est-à-dire un taux instantané d'occurrence. La mesure du risque de crédit et l'évaluation des produits dérivés liés à ce risque font actuellement l'objet de travaux de recherche tant académiques qu'empiriques dans les cellules de recherche des établissements financiers U. Lue, F. Longstaff et R. Mandell, 2000).

La recherche, débutante aujourd'hui, conduit à déterminer une évaluation du risque de crédit et vise à mettre en place un cadre de référence pour obtenir une courbe de taux risqués, le *pricing* des produits dérivés liés à cette courbe et la mesure des risques encourus liés à la qualité des émetteurs.

Le développement de cette dernière approche est lié à celui de nouvelles techniques et de nouveaux instruments financiers de réduction du risque de crédit. Ces derniers permettent, comparativement aux techniques plus anciennes, une gestion plus dynamique du risque de crédit et donc du portefeuille de prêts des établissements bancaires.

BANQUE

Étude comparative des techniques de gestion du risque de crédit

Nous remarquons que les établissements bancaires peuvent avoir des objectifs de politiques commerciales dans lesquelles des relations clientèles stables et durables peuvent se révéler incompatibles avec l'optimisation du portefeuille de prêts. Néanmoins, certaines opérations techniques permettent de concilier des objectifs de politiques commerciales et de gestion « optimale » des volumes et des risques du portefeuille de crédit.

Les techniques de gestion traditionnelles

Parmi les techniques connues, il y a les prises de garanties personnelles, les garanties réelles comme, par exemple, le nantissement. Il s'agit de façon générale de clauses incluses par les créanciers dans le contrat de crédit, qui permettent d'obtenir le remboursement des prêts si certains indicateurs « d'alerte » sont atteints tels que, par exemple, un seuil donné du ratio d'endettement. Ces techniques peuvent se négocier pour chaque contrat ou client, en amont de l'octroi de crédit, c'est-à-dire à la signature du contrat.

A côté de ces techniques, les établissements bancaires peuvent également utiliser des opérations et instruments financiers: la syndication, la titrisation et depuis peu les dérivés de crédit et les cessions de créances sur les marchés organisés de crédits.

La syndication constitue une autre méthode traditionnelle et permet de répartir les encours au sein d'un pool bancaire. La titrisation est, quant à elle, une technique qui consiste à sortir du bilan un sous - portefeuille d'actifs pour être financé par des investisseurs. L'avantage pour l'établissement bancaire est de déconsolider le risque de son bilan, d'externaliser totalement le risque et de libérer à cette occasion des fonds propres.

Ces différentes opérations et techniques permettent de moduler le portefeuille bancaire, c'est-à-dire de gérer de façon plus dynamique les volumes et les risques du portefeuille de crédits. Une couverture du risque, soit individuelle (au niveau du client), soit globale (au niveau du portefeuille), peut ainsi être mise en place. Parfois, plusieurs de ces techniques sont combinées pour atteindre plusieurs objectifs: amélioration du ratio Cooke, externalisation des coûts et amélioration de la rentabilité.

Néanmoins, certains de ces outils ne sont pas sans inconvénients. La titrisation par exemple, peut se révéler coûteuse pour un établissement qui ne

BANQUE

désire pas de refinancement mais qui désire tout de même se couvrir contre le risque.

Les techniques privilégiant le recours aux instruments financiers

Les carences des instruments de gestion du risque de crédit ont conduit les établissements bancaires à vouloir gérer activement le risque de crédit en intervenant sur le marché secondaire des crédits. Il existe aujourd'hui aux États-Unis un tel marché organisé des prêts bancaires. Ce marché secondaire des crédits permet aux banques américaines d'échanger aussi bien des créances de mauvais risques que des créances de meilleurs risques à un prix convenu entre le cédant et l'acquéreur. Ce prix peut aller de 100 % du pair pour les meilleurs risques à -10 % pour les créances de mauvais risques.

Ce type de marché est aujourd'hui à l'étude en Europe. Ces cessions de créances sur un marché permettraient aux établissements bancaires européens de céder le risque en cours de vie des contrats, sans remettre en question la relation commerciale.

Les dérivés de crédit, autres instruments financiers apparus aux États-Unis en 1992, apportent une flexibilité à la gestion des volumes et des risques de crédit. Ils se négocient de gré à gré. L'idée est de recourir à ce type d'instruments pour couvrir les risques de crédit. Nous savons que la diversification permet de réduire le risque dans un portefeuille de prêts bancaires. Néanmoins, aucun prêt ne peut à lui seul constituer une couverture du risque crédit du portefeuille de prêts bancaires. En d'autres termes, tout nouveau prêt accordé accroît nécessairement le risque global du portefeuille. Ainsi, les dérivés de crédit visent à transférer le risque de crédit sur un sous-jacent, indépendamment du risque de marché qu'il peut présenter. De la sorte, l'établissement bancaire a la possibilité d'externaliser le risque sur une contrepartie en achetant un dérivé de crédit dont le sous-jacent est, par exemple, une obligation émise par la contrepartie.

Les quatre familles de dérivés de crédit existantes sont des instruments novateurs permettant de transférer uniquement le risque de crédit (*encadré 3*). A titre de comparaison, une opération de titrisation transfère à la fois ce risque mais également la propriété de la créance sortie du bilan de l'établissement bancaire titriseur. En outre, sur le plan commercial, ces nouveaux produits permettent de maintenir la relation commerciale tout en optimisant la gestion du portefeuille.

BANQUE

Néanmoins, ils présentent quelques inconvénients. Tout d'abord, ces produits ne permettent pas une couverture du portefeuille de prêts global. En effet, dans la mesure où chaque dérivé de crédit couvre le risque de crédit d'une créance, la couverture du portefeuille de prêts d'un établissement bancaire supposerait de contracter autant de dérivés de crédit que de crédits composant le portefeuille. Les établissements bancaires peuvent résoudre ce problème en combinant une opération de titrisation et les dérivés de crédit, opération qualifiée de titrisation synthétique. Dans ce cadre, la banque contracte un dérivé de crédit auprès d'une société ad hoc¹ qui émet des parts auprès des investisseurs et achète des titres d'État.

En second lieu, l'inconvénient d'un recours aux dérivés de crédit réside dans l'absence de la valorisation de ces produits. En effet, il n'existe pas d'instrument qui fournit le prix du risque de crédit. Pour une option sur action, au contraire, le prix du sous-jacent est déterminé par le marché.

Les nouveaux instruments Financiers semblent bien apporter une flexibilité à la gestion du portefeuille de prêts des établissements bancaires, mais aussi une meilleure performance, une réponse à la recherche d'une structure financière optimale.

Innovations financières et gestion du risque de crédit : l'expérience américaine

Les innovations financières relatives à la gestion du risque de crédit concernent les nouveaux instruments que sont les dérivés de crédit et les nouvelles techniques liées aux possibilités d'achat et de vente de prêts bancaires sur un marché secondaire.

Les nouveaux instruments: les dérivés de crédit

Les développements relatifs à la gestion du risque de crédit ne sont pas encore très répandus en Europe, alors qu'aux États-Unis, les banques commerciales sont devenues des opérateurs actifs sur les marchés des produits dérivés de taux d'intérêt (contrats à terme et options) notamment, et de crédit.

Même s'il est encore trop tôt pour identifier les implications exactes de ces nouvelles possibilités de gestion du portefeuille de prêts en Europe et en France en particulier, nous pouvons esquisser quelques tendances à partir de l'expérience anglo-saxonne.

Les établissements bancaires américains recourent à ces marchés de pro-

BANQUE

duits dérivés à la fois pour compléter leurs activités traditionnelles de prêts et pour couvrir les risques engendrés par leurs activités de prêts et de dépôts.

Initialement destinés à des opérations de couverture des risques de marché, ces nouveaux instruments financiers sont, depuis peu, utilisés à la couverture des risques engendrés par les activités traditionnelles d'intermédiation financière et d'apporteur de liquidité.

Dans la composition du bilan et du hors bilan des établissements bancaires, bancaires, l'expérience anglo-saxonne montre qu'ils se substituent aux crédits à l'actif. Préoccupant les autorités bancaires, ce phénomène tend à augmenter les risques bancaires, et par voie de conséquence, renforce la confiance des établissements bancaires, d'une part, dans les mécanismes de sécurité et de garantie des dépôts et d'autre part, dans le système du refinancement et du prêteur de dernier ressort.

La montée en puissance de ces instruments s'explique par le fait que ces derniers offrent aux établissements bancaires américains des opportunités dans la gestion de leur exposition au risque de taux et des opportunités de gains supérieurs à ceux engendrés par des opérations bancaires traditionnelles (Brewer, B.A. Minton et J.-T. Moser, 2000). On comprend ainsi les profonds changements intervenus dans la composition des portefeuilles dans lesquels les actifs de hors bilan comme les lignes de crédit, par exemple, se substituent aux activités de financement via les crédits.

En réduisant leur exposition au risque de taux, ces instruments financiers permettent aux établissements bancaires de développer leurs services d'intermédiation comme ceux liés à la liquidité (A.K. Kashyap, R. Rajan et J.C. Stein, 2002). Le dynamisme du marché des dérivés de taux a d'autres implications. Ainsi, toute politique visant à réduire l'utilisation de ces instruments financiers peut se traduire par une baisse de l'activité de crédit des banques, et donc par un moindre financement de l'activité économique in fine.

Les nouvelles techniques de gestion du risque de crédit recourant au marché secondaire

À côté des dérivés de crédit, la technique consistant à acheter et à vendre des prêts bancaires sur un marché secondaire permet aux établissements bancaires d'échanger aussi bien des créances de mauvais risques que des créances de meilleurs risques à un prix convenu entre le vendeur et l'acheteur.

BANQUE

L'utilisation de ce marché par les établissements bancaires a pu être initialement un moyen de faire face aux coûts engendrés par des contraintes réglementaires de fonds propres (L. Benveniste et A.N. Berger, 1987). Cette technique de la titrisation a également constitué une source de financement des établissements bancaires titriseurs. En cédant des sous - portefeuilles de prêts, les établissements trouvaient par ce biais les moyens de financer de nouveaux investissements (C.T. Carlstrom et K.A. Samolyk, 1995, G.G. Pennacchi, 1988).

Au cours des années 1990, les établissements ont commencé à considérer ce marché secondaire des prêts comme instrument de gestion des risques et des coûts (G.B. Gorton et G.G. Pennacchi, 1995) et comme un moyen de diversifier les activités bancaires traditionnelles (R.S. Demsetz, 2000).

À partir de cette période, les achats et ventes de créances sur ce marché se sont accrus, permettant aux établissements bancaires de gérer activement leur risque de crédit et de façon plus générale leur portefeuille de prêts bancaires. Le recours à ce type d'instrument pour gérer activement le risque de crédit permet aux établissements bancaires de détenir proportionnellement plus de prêts risqués dans leur portefeuille. Ainsi, les achats et ventes de prêts affectent la politique d'investissement des établissements bancaires.

Selon une étude plus récente menée par A.S. Cebenoyan et P.E. Strahan, (2004), les implications concerneraient également la structure financière des établissements bancaires intervenant sur ce marché secondaire. Ainsi, les achats et cessions de prêts sur le marché secondaire améliorent la gestion du risque de crédit. Les établissements financiers pourraient alors opérer sur leurs secteurs d'activité avec plus d'endettement et moins de capitaux propres.

Cet aspect peut apparaître ambigu au regard des objectifs de refonte du ratio de solvabilité. En effet, le ratio Mc Donough vise à inciter les établissements bancaires et financiers à s'engager dans une gestion des risques plus active et plus sophistiquée, au travers d'un élargissement des règles de calcul du niveau de fonds propres pondérés des risques. Cette réglementation a pour vocation un renforcement de la sécurité et la stabilité financière. Ainsi, une meilleure gestion des risques devrait, dans cette perspective, réduire les risques systémiques et de solvabilité via une réduction des risques de crédit notamment. Mais l'amélioration des techniques de gestion du risque de crédit pourrait ne pas se traduire par une réduction du risque, contrairement à ce qu'anticipent les autorités de régulation. Si les établissements bancaires développent leur aptitude à mieux gérer cette catégorie de risque, ils peuvent davantage s'engager sur des segments de clients plus risqués.

BANQUE

C'est d'ailleurs l'observation faite par l'étude empirique de A.S. Cebenoyan et P.E. Strahan (2004).

En outre dans cette analyse, la structure financière des établissements, intervenant sur le marché secondaire des prêts pour gérer le risque de crédit, présente un point commun: ils opèrent avec un niveau d'endettement supérieur aux établissements qui ne gèrent pas leur risque de défaut sur ce marché. Une gestion active du risque de crédit permet aux établissements bancaires et financiers de réaliser des « économies de capitaux propres » (ils opèrent avec un niveau d'endettement plus élevé) et d'enregistrer des performances financières plus importantes (ils détiennent des actifs plus risqués et donc plus rentables dans leur portefeuille).

Conclusion

Les coûts de transaction et l'asymétrie informationnelle sont les notions clés qui permettent de comprendre le rôle des établissements bancaires et leurs décisions financières tt. Le secteur bancaire est l'un des secteurs les plus risqués: risque de liquidité, de solvabilité, de crédit, de marché... Devant les multiples risques auxquels les établissements de crédit sont confrontés, nous nous sommes focalisés sur le risque de crédit.

L'émergence de systèmes de mesure sophistiqués du risque de crédit s'est accompagnée simultanément d'un développement d'instruments de gestion d'un tel risque. Nous avons essayé de mesurer les implications des nouvelles techniques de gestion du risque de crédit. Ces nouveaux instruments améliorent la performance globale des établissements qui les utilisent. En effet, les banques qui recourent à ces outils sont plus à même de profiter des opportunités d'investissement à valeur actuelle nette positive. Elles peuvent ainsi augmenter le volume de leur portefeuille de prêts tout en détenant moins de liquidité et de capital.

Ces nouveaux produits financiers et ces techniques permettent aux établissements bancaires de gérer leur portefeuille avec plus de flexibilité (les établissements peuvent opérer avec des structures financières plus souples) et plus « d'agressivité » (les titres en portefeuille peuvent être plus risqués et donc plus rentables).

Dans la réforme du ratio de fonds propres, les autorités se sont clairement prononcées en faveur de ces innovations. Pourtant, il ne semble pas y avoir nécessairement convergence entre les résultats attendus par celles-ci et ceux

BANQUE

constatés. Quel que soit l'avenir, force est de constater que ces nouvelles techniques de gestion continuent de se développer et de se propager. Aujourd'hui, ces innovations touchent le continent européen. Il est encore trop tôt pour se rendre compte de l'impact de ces éléments, mais l'expérience anglo-saxonne en la matière devrait nous aider à mieux anticiper leurs implications tant individuelles (au niveau d'un établissement) que globales (au niveau du système bancaire dans son ensemble).

BANQUE

Loi en acier contre chèque en bois : Bank Al Maghrib prend de nouvelles dispositions pour redonner sa crédibilité au chèque

L' Economiste du 7/03/2005

Les citoyens honnêtes et réguliers commençaient à trouver le procédé de très mauvais goût: subir une rebuffade en public parce que l'on veut régler une dépense par chèque et être traité comme un malfrat en puissance alors que l'on a entendu depuis son enfance qu'un chèque ce n'est pas autre chose que de l'argent, c'est mortifiant. Bank Al Maghrib a décidé d'y mettre bon ordre. Elle avait déjà pris des dispositions pour dissuader les escrocs et les inconscients coutumiers du chèque sans provision. Résultat nul. Qu'en sera-t-il avec la nouvelle circulaire?

"Les paiements par chèque sont strictement interdits". Ce pompiste ne veut plus entendre parler de paiement par chèque et il ne cache pas sa colère: J'ai un paquet de chèques dans le tiroir, entre les impayés, les chèques sans provision et les fausses identités, j'ai parfois l'impression que tous ceux qui veulent payer par chèque sont des filous».

L'attitude du pompiste vis-à-vis du chèque traduit un scepticisme général quant à ce mode de paiement moderne. Le chèque au Maroc a une piètre réputation. Refusé par la quasi totalité des commerçants, il est également honni par l'administration!

Sécurité

Les citoyens qui essaient de régler des redevances d'électricité ou qui veulent s'acquitter de leurs impôts par chèque sont souvent rebutés d'une manière extrêmement cavalière par des fonctionnaires définitivement allergiques à ce mode de paiement.

Les résistances sont telles que l'on continue à assister à des transactions de grosse ampleur effectuées en espèces. Allez convaincre un agent immobilier ou un propriétaire qui vend une maison d'accepter un chèque, certifié soit-il, au lieu des espèces sonnantes, trébuchantes et tellement plus rassurantes.

Avec un taux de bancarisation ridicule de 7%, nous sommes véritablement à la traîne, par rapport aux autres pays arabes.

Une situation qui n'a pas échappé aux institutions financières du pays qui ont souvent essayé d'y remédier par des dispositions administratives. La dernière

BANQUE

circulaire émise par Bank Al Maghrib va d'ailleurs dans ce sens. La formulation même de la circulaire ne laisse aucun doute sur les intentions du législateur.

Fermeté

La circulaire, établie par Bank Al Maghrib, relative au certificat de refus de paiement de chèque que les banques devront délivrer à leur clientèle, s'inscrit dans le cadre de l'entrée en vigueur, à compter du 3 octobre 1997, du livre 3 du Dahir formant code de commerce, et traduit ainsi la volonté du législateur de rendre au chèque sa crédibilité».

Ainsi, depuis le 3 octobre, la convention du 29 novembre 1989, relative à la prévention et à la lutte contre l'émission de chèque sans provision est désormais caduque.

Le nouveau code de commerce apporte du changement: il impose notamment aux banques un certain nombre d'obligations en matière d'ouverture de compte, de délivrance de chéquier, mais également de suivi des incidents de paiement.

En réalité, si la décision de Bank Al Maghrib est novatrice, elle l'est beaucoup plus dans la volonté de rendre effectives des dispositions qui n'ont jamais été véritablement appliquées par les opérateurs économiques, mais également par les institutions bancaires.

Il s'agit de l'article 306 du code de commerce qui stipule qu'entre commerçants et pour faits de commerce, tout paiement d'une valeur supérieure à dix mille Dh doit avoir lieu par chèque barré ou par virement. Toute inobservation des dispositions de l'alinéa précédent est passible d'une amende dont le montant ne peut être inférieur à six pour cent de la valeur payée. Le créancier et le débiteur sont solidairement responsables du délit. Il s'agit là de l'article paiement de cette amende. Il semble que c'est cet article qui est à l'origine des nouvelles dispositions.

On le voit bien, les banques sont au coeur même du dispositif, ce qui fait d'elles une courroie de transmission incontournable. C'est pour cela que dorénavant, un banquier n'aura plus ni le droit, ni la possibilité de couvrir un mauvais payeur.

Le meilleur service qu'un banquier rendra à son client c'est de l'aider à mettre à jour sa trésorerie. Le banquier n'a d'ailleurs plus le choix puisqu'en plus des obligations en matière de délivrance de chèquiers, une banque qui refuse le paiement d'un chèque tiré sur ses caisses est tenue de délivrer au porteur ou à son mandataire un certificat de refus de paiement. À défaut, la banque est exposée à

BANQUE

une amende dont le montant allant de 5000 à 50.000 DH. Désormais, les mauvais payeurs n'auront qu'à bien se tenir: le chèque sans provision, en sus des poursuites pénales ou autres, est passible d'une amende fiscale et d'une interdiction de chéquier de 10 ans.

Sanctions

Pire encore, celui qui émet un chèque ne portant pas l'indication du lieu d'émission, sans date, ou portant une fausse date, est passible d'une amende égale à 6 % du montant du chèque sans que cette amende puisse être inférieure à 100 Dh.

Payable à vue, le chèque doit être présenté au paiement dans un délai de 20 jours à compter de la date de son émission. Le chèque sans provision soumet son auteur à des sanctions bancaires et juridiques. Le moindre incident de paiement coûte à son auteur une interdiction de chéquier de 10 ans. Les récidivistes sont particulièrement réprimés: l'amende fiscale pour une première injonction qui est de 5% monte à 10 % à la deuxième injonction et 20% à la troisième. Il semble que les nouvelles dispositions instaurées par Bank Al Maghrib ont trouvé un écho favorable auprès de la plupart des banques qui se sont empressées de signaler ces dispositions à leurs clients. Toutefois, pour faire retrouver au chèque sa crédibilité, il faudrait que ces mêmes banques donnent la possibilité même aux salariés d'utiliser le chèque pour leurs transactions, si modiques soient-elles.

N.T.I.C ET G.R.H

L'administration en ligne fait des progrès rapides en Europe

Marie-Laetitia Bonavita

Article extrait du journal LE FIGARO /14 mars 2005

Haro contre la paperasse administrative ! En France, la ministre délégué au Budget, Jean François Copé, vient d'inviter les contribuables à faire leur déclaration de revenus par Internet. A la clé, une réduction de 20 euros et le droit à un délai supplémentaire.

L'Hexagone n'est pas le seul pays à lutter contre les lourdeurs administratives. Une étude réalisée par le cabinet de conseil Capgemini pour le compte de la Commission européenne montre que l'administration en ligne est devenue une réalité. Plus de 90 % des prestataires des services publics sont désormais présents sur Internet et 40 % des services de « base » fournis y sont totalement interactifs. Dans les quinze « anciens » membres de l'Union, le pourcentage atteint 46 %, contre 20 % en 2001. Quant aux dix nouveaux pays membres, Bruxelles se dit agréablement surpris par leurs résultats. Certes, ils se situent, hormis l'Estonie, en bas du classement, mais le taux moyen de 29 % n'a rien de honteux. L'écart entre les Quinze et les Dix est faible et « *il pourrait se combler très rapidement* », selon Viviane Reding, commissaire européen chargé de la société de l'information et des médias. Et de souligner que les Dix sont là où étaient les Quinze il y a « *seulement deux ans* ».

Autre apport de l'étude : le classement des pays en fonction de la sophistication de leurs services publics qui, dans le meilleur des cas, se traduit par une interactivité totale avec paiement en ligne et, le cas échéant, fourniture de service en ligne.

Parmi les services de base, on trouve l'immatriculation des voitures ou la demande de permis de construire. Dans le haut de gamme, le recouvrement des impôts figure en bonne place: impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou déclarations douanières. Sur l'examen de 14 000 sites Web répartis parmi les 25 Etats membres et en Norvège, en Islande et en Suisse, la Suède arrive - sans surprise - en tête du classement, avec un « *taux de sophistication* » de 74 %. Elle est suivie de près par l'Autriche (72 %). La France arrive en dixième position avec 50%. Réalisé tous les ans, l'enquête met en lumière les pays qui ont le plus progressé : l'Islande (+ 20 %), l'Allemagne (+ 15 %), l'Italie (+ 13 %), le Royaume-uni (+ 13 %) et la Belgique (+ 9 %).II n'empêche, avec un taux de 40 % des services « de base » totalement

N.T.I.C ET G.R.H

interactifs, l'Europe des Vingt dispose encore d'une marge importante pour améliorer l'« e-gouvernement ». Si les *entreprises et les citoyens encouragés à utiliser ces vices aussi largement et souvent que possible, cela stimulera l'efficacité et, partant la productivité et la compétitivité de toute l'économie* », rappelle Viviane Reding.

Améliorer la productivité et la compétitivité est une urgence pour l'Union. Actuellement, elle enregistre une croissance économique de 1,25% par an contre 2,5 à 2,7% au cours des années 90. Bruxelles cherche donc à relancer très vite la « stratégie de Lisbonne » arrêtée en 2000 et qui ambitionnait de faire de l'Europe, d'ici à 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Ce concept un peu ésotérique d'« économie de la connaissance » recouvre à la fois la recherche et l'innovation, l'éducation, la formation, l'emploi, le social et, bien évidemment, les réformes structurelles. Remplacer les formulaires papier par une interaction électronique constitue un élément majeur de cette stratégie.

Une autre enquête publiée en janvier par la Commission européenne mesure les gains obtenus par les services d'administration en ligne. Les citoyens économisent 7 millions d'heures par an pour leurs déclarations d'impôt et les entreprises environ 10 euros par transaction pour leurs déclarations de TVA. Si ces services étaient généralisés et utilisés largement dans tous les États membres, les économies des citoyens pourraient atteindre plus de 100 millions d'heures par an et celles pour les entreprises quelque 0,5 milliard d'euros.

Qu'y gagnent les Etats ? La réponse est plus difficile. La commission cherche bien à évaluer les retours financiers de l'« e-government », mais elle doit pour cela mettre des instruments de mesure en place. « *On sait que le passage à l'administration en ligne permet une économie de charges de 25 % pour les entreprises. On peut appliquer le même chiffre aux services publics si on considère à la fois les gains financiers et la réduction de nombre des fonctionnaires* », indique Patrick Wauters, consultant chez Capgemini.

Et de citer l'enseignement tiré des expériences étrangères. Au Canada, une étude a montré qu'une transaction en ligne coûte 44 fois moins cher qu'une transaction physique au guichet. En Norvège, le système de paiements des impôts en ligne a permis d'économiser 49 millions d'euros et l'équivalent de 200 emplois à temps plein. En Irlande, les services de l'impôt sur le revenu en ligne avouent avoir épargné 600 000 euros en seuls frais postaux. Ils estiment même que le dispositif a permis d'économiser 33 % du coût.

N.T.I.C ET G.R.H

Départ volontaire : Les mauvais calculs de l'Etat

Article publié dans la Vie Economique du 25 mars 2005

Lancée le 3 janvier 2005, l'opération des départs volontaires dans l'administration, baptisée «Intilaka», est aujourd'hui à mi-parcours. Cette fois-ci, la formule semble avoir pris. Les chiffres fournis par le ministère de la Modernisation des secteurs publics (MMSP) sont éloquentes. Ainsi, du 3 janvier au 21 mars, l'administration a enregistré 18 034 demandes de départ. La cellule centrale mise en place au niveau du ministère de tutelle a reçu près de 12 100 visites, 5 800 appels téléphoniques, sans compter les 280 000 consultations, 400 000 simulations sur Internet et 1 300 demandes d'informations adressées par mail. «Intilaka» est manifestement un succès, mais encore...

Quelle évaluation peut-on en faire à mi-parcours ? Le ministre de la Modernisation des secteurs publics, Mohamed Boussaïd, tout en se gardant de crier victoire, insiste sur la difficulté d'évaluer car aucun objectif chiffré n'avait été initialement fixé à l'opération. Sans oublier, dit-il, que les trois prochains mois apporteront leurs lots de partants. Il faut dire que l'opération fait l'objet d'un suivi personnel du ministre qui reçoit un tableau de bord statistique chaque jour, et de Driss Jettou, qui n'a jamais tenu autant de réunions avec son ministre de «l'administration». Paradoxalement, et près de trois mois après le démarrage de l'opération, aucune information fiable n'est fournie sur le profil des partants, leur répartition par type de ministère, par grade, par catégorie... Difficile de croire que cette information n'existe pas alors que les demandes sont centralisées au niveau des directions des ressources humaines de chaque ministère mais également au niveau du MMSP qui reçoit les copies des demandes. L'Etat a-t-il quelque chose à cacher ? En l'absence de données précises sur les profils des prétendants au départ, l'évaluation reste difficile, mais pas impossible. Même s'il se défend d'avoir un objectif chiffré, Mohamed Boussaïd n'en a pas moins fixé des objectifs qualitatifs à l'opération «Intilaka». Objectifs qu'il a clairement énoncés dans une présentation publique faite à la veille du lancement de l'opération.

Qui doit partir et pourquoi? Personne n'a la réponse

Le premier objectif devait permettre à l'Etat de résoudre la problématique de répartition des fonctionnaires, notamment en remédiant au sureffectif de certains départements et de certaines catégories.

Question simple ? Comment savoir si l'opération permettra de résorber les sureffectifs par département et par catégorie alors que, justement, le gouvernement ne disposait pas d'un diagnostic détaillé pouvant renseigner sur les

N.T.I.C ET G.R.H

départements en sureffectif, en sous-effectif ou encore les catégories pléthoriques ? N'aurait-il pas d'abord fallu mettre en place ce «référentiel des emplois et compétences», qui aurait permis à l'administration de déterminer quels étaient les postes nécessaires et les profils adéquats pour un fonctionnement optimal. Ce référentiel faisait pourtant partie de la feuille de route sur laquelle s'est engagé l'Etat dans le cadre d'un prêt d'appui à la réforme de l'administration, de 100 millions de dollars, accordé par la Banque mondiale en juin 2004. Sans diagnostic préétabli, l'Etat, pour éviter le risque d'échec vécu lors de la première opération de départs volontaires, a ouvert les portes à tous les fonctionnaires. On se retrouve ainsi avec 9 000 candidats à l'Education nationale et 600 au ministère de la Santé dont 150 accordées, 150 refusées et 300 à l'étude. Comme le souligne M. Boussaïd, ce ne sont pour l'instant que des demandes qui ne vont pas toutes se traduire en départs effectifs. La hiérarchie se réserve en effet le droit de refuser le départ à un candidat pour nécessité de service. Se pose alors la deuxième question : sur quels critères accorder ou refuser une demande ? La nécessité de service veut que l'on retienne ceux qui sont indispensables, donc implicitement les bons. Or, à ce jour, il n'y a jamais eu dans l'administration un système d'évaluation permettant de dire si un fonctionnaire est indispensable, encore moins s'il est bon. Un tel système nécessite, en plus du recensement, non achevé à ce jour, de savoir ce que fait chaque fonctionnaire, comment il le fait et pourquoi. Retour au «référentiel». L'absence d'une grille d'évaluation commence à créer des problèmes et la pression sera de plus en plus forte à mesure que les départements feront les arbitrages. Les ministères les plus submergés par les demandes ont été obligés de mettre sur pied des commissions internes pour statuer sur les dossiers, retenant dans un premier temps des critères sommaires comme l'âge, l'ancienneté et l'état de santé. Plus encore, le ministère de la Santé a dû donner un tour de vis en ce qui concerne les médecins et les infirmiers. Ainsi, dans certaines spécialités rares ou en sous-effectif, les médecins ne seront tout simplement pas autorisés à partir.

Deux facteurs de démotivation chez ceux qui restent

Le deuxième objectif fixé à l'opération était officiellement de permettre à l'administration de concentrer ses recrutements futurs sur les compétences et les besoins réels, surtout dans les secteurs sociaux.

Or, aujourd'hui, la moitié des candidatures concernent l'Enseignement, une autre grande partie la Santé alors que les Finances, l'Intérieur ou l'Équipement affichent des listes bien maigres. Où est la priorité qu'on voulait donner aux secteurs sociaux ? Autre question qui se pose, celle des profils des partants. D'un

N.T.I.C ET G.R.H

côté, ce sont forcément les bons qui vont partir car sûrs de leur compétence et de trouver aisément un job dans le privé.

Première crainte : ne resteront dans l'administration que les «bras cassés» et les «planqués». Le ministre de la Modernisation des secteurs publics fait remarquer que «les fonctionnaires qui sont bons et qui ont intégré la fonction publique par amour et par vocation ne la quitteront pas». L'amour de la fonction publique serait-il plus fort que le confort que procure une somme rondelette et la possibilité de se recaser dans le privé ? Il est permis d'en douter. En supposant qu'on arrive à gérer correctement cette «nécessité de service», en retenant les «bons», on aura accordé une prime à la médiocrité. De même, entre deux collègues à compétence apparemment égale et de même niveau hiérarchique, comment justifier que l'on accorde à l'un ce que l'on refuse à l'autre. En clair, le risque de démotivation chez les non «élus» est réel, d'autant plus que l'Etat s'est subitement rappelé qu'il avait des fonctionnaires fantômes dans ses effectifs. Des fantômes qui seront tentés d'échapper au couperet en s'insérant dans le processus de départ volontaire. Selon des sources fiables, l'Etat serait disposé à fermer les yeux, dans la logique «pertes et profits». A la prime à la médiocrité s'ajoutera une prime au non travail. Quel sera l'état d'esprit de ceux qui restent «par amour de l'administration» ? L'administration, déjà inefficace, le deviendra-t-elle davantage ? Peut-être, et certainement moins lotie en cadres. Le niveau des indemnités étant indexé sur le salaire, ce sont les échelles 10 et plus, donc les cadres, qui seront les plus nombreux à partir, leurs indemnités étant plus intéressantes. Mohamed Boussaïd assure qu'à ce jour «la population des partants reflète presque la structure de l'administration en termes de catégories». Le terme «presque» est à prendre avec des pincettes quand on sait que les échelles 10 et plus représentent environ 55% des partants alors qu'elle ne sont que 45% de l'effectif des fonctionnaires et on se demande si le fossé que représente le «presque» ne va pas s'aggraver. La première opération de départ volontaire, lancée en 2004, et qui avait été limitée aux échelles 1 à 9, n'avait drainé que 1 000 demandes.

Economiser de l'argent ou dégraisser le mammoth ?

Enfin, la position du gouvernement dans cette opération n'en est pas à une incohérence près. En 2004, le ministre des Finances affirmait que la limitation des départs aux échelles inférieures avait pour but de «ne pas affecter le taux d'encadrement de l'administration».

Une crainte qui se trouve aujourd'hui justifiée puisqu'il a suffi qu'on élargisse le départ aux cadres pour que les chiffres explosent. Qu'est-ce qui explique alors que le gouvernement ait changé d'avis entre temps ? En fait, dans

N.T.I.C ET G.R.H

l'ancien schéma, les simulations avaient démontré que les gains que représenteraient les départs volontaires n'étaient pas conséquents à cause du niveau bas des salaires dans les catégories ciblées.

En 2003, les premières simulations avaient démontré que la masse salariale ne devait représenter que 11% du PIB à l'horizon 2007, contre 12,50 % en 2004 et 12,80 prévus en 2005. Ce qui de l'avis des experts de la Banque mondiale était très modeste. D'où l'idée d'ouvrir la porte des départs volontaires aux cadres des échelles 10 et plus. Selon les premières simulations du gouvernement, le départ de 30 000 fonctionnaires (objectif inavoué) nécessiterait une enveloppe de 4,4 milliards de DH au titre des indemnités et ferait supporter 2,7 milliards à la CMR. Comparés aux 27,7 milliards de DH qu'aurait dû payer l'Etat si ces fonctionnaires restaient jusqu'à l'âge de la retraite, cela fait, à moyen terme, un gain cumulé d'environ 20 milliards de DH pour le Trésor. Mais ce gain constitue-t-il la finalité de l'opération ? Non, car il s'agissait surtout de dégraisser le mammoth et, en ce sens, l'opération de départs volontaires est une bonne initiative. Ferid Belhadj, représentant de la Banque mondiale au Maroc, y adhère pleinement. «La formule, commente-t-il, semble cohérente et bien pensée. Je pense que, quels que soient les travers que cela peut générer, la finalité est bonne». Mais, a-t-on mesuré les complications nées d'un nettoyage qui fait fi du diagnostic ? L'Etat a ouvert la boîte de pandore dont les mauvaises surprises pourraient surpasser les bénéfices attendus. Pourquoi ne pas avoir entamé d'abord la chasse au 80 000 fonctionnaires fantômes ? Après tout on aurait pu expurger l'administration de 40 000 fonctionnaires au moins, soit 10 000 de plus que les 30 000 ciblés. Espérons que l'on se trompe et que l'Etat ait raison.

N.T.I.C ET G.R.H

PREMIERE EVALUATION DES « STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME » (SMR) : MODERNISER DANS LA TRANSPARENCE

En juin dernier les « Stratégies ministérielles de réforme » ont été lancées, sous le pilotage du Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'Etat en France

Il s'agit d'une méthode nouvelle de modernisation permanente des administrations. Elles représentent pour tous les ministères une véritable ambition collective, qui valorise l'efficacité, l'initiative et l'innovation.

Le but de cette méthode n'est pas de faire des « coupes claires », mais de vérifier que tout service est effectué au meilleur coût. Nous devons faire en sorte que l'argent et le temps que l'on dépensait à exécuter les procédures à la main soient économisés grâce à l'informatique, et réemployés dans les services de santé, ou dans l'éducation. C'est un devoir envers les usagers et les contribuables. C'est également valorisant pour les fonctionnaires, qui ont à cœur de faire vivre des services performants.

QUEL EST L'OBJECTIF ?

• **Dégager des gains de productivité et améliorer la qualité** dans les administrations, grâce à différentes mesures de rationalisation : externalisation de mission, fusions de service, réorganisations de procédures, chasse au gaspillage, suppression de doublons, dématérialisations...

• La version 2004 (qui comprend 230 mesures) prévoit **1,5 milliard € d'économie sur trois ans.**

• Notre ambition : +2% de productivité par an à partir de 2006.

Mais il n'y a pas de réforme efficace sans évaluation permanente et impartiale.

C'est pourquoi un « **comité d'évaluation des SMR** », composé de chefs d'entreprise, de hauts fonctionnaires et d'experts étrangers, a été mis en place. Il est présidé par Francis Mer.

Ce comité s'est réuni les 7 et 8 mars 2005, pour faire un point d'avancement.

QUEL EST LE BILAN APRES 9 MOIS ?

Sur un total de 230 actions :

N.T.I.C ET G.R.H

- 89% sont déjà réalisées ou en cours de réalisation, selon le calendrier prévu
- 11% sont bloquées ou retardées
- Les actions déjà réalisées représentent 110 M€ d'économies
- Les actions en cours dégageront 1150 M€
- Les actions retardées représentent 240 M€

Deux exemples d'actions déjà réalisées :

- **Le transfert de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires** aux Caisses d'allocations familiales. Les prestations familiales des fonctionnaires étaient jusqu'ici gérées par deux services différents : les caisses d'allocations familiales pour certaines (comme la prestations d'accueil du jeune enfant) et les services de paie des fonctionnaires pour les allocations familiales. Ce doublonnement des dossiers entraînait évidemment d'importants surcoûts. Grâce au transfert, nous avons économisé 44 M€ pour 2005 et 600 emplois pourront être redéployés.

- **La simplification de la redevance audiovisuelle.** Jusqu'à présent la redevance audiovisuelle devait faire l'objet d'une déclaration spécifique, dont le traitement mobilisait de nombreux agents publics. Désormais, la redevance sera traitée en même temps que la taxe d'habitation, ce qui permettra de redéployer les fonctionnaires vers d'autres missions.

PERSPECTIVES POUR 2005

- La réforme des achats publics

Gros acheteur de biens, l'Etat se comporte un peu comme une immense cantine qui se fournirait chez un détaillant. Cela occasionne d'importants surcoûts. Il est donc nécessaire de mutualiser les achats pour obtenir de meilleurs prix et rationaliser les commandes. Objectif : 200M€/an à partir de 2007.

- La modernisation de la Gestion des ressources humaines

Il convient d'intéresser les fonctionnaires aux bénéfices de la modernisation. Des mécanismes d'intéressement sont à l'étude.

CHRONIQUE

Le Prix 2005 du meilleur jeune économiste

Le Monde du 17/05/2005

L'économie, une science trop humaine ? », S'interroge la revue Problèmes Économiques (La Documentation française) dans sa livraison du 17 mars. Du dossier consacré à cette question, on retiendra notamment un texte du professeur Robert Boyer sur « L'avenir de l'économie comme discipline ». S'exprimant sur les « espoirs déçus » d'une science économique qu'il estime « loin d'être achevée », l'auteur consacre une longue explication au fait de savoir pourquoi, « à défaut de le comprendre, les économistes transforment le monde ». Il souligne que nombre de théoriciens de l'économie « avouent ne pas comprendre la logique des évolutions contemporaines, le plus souvent non conformes aux prédictions tirées de leurs modèles », par exemple le chômage, l'instabilité financière ou le nondéveloppement. De fait, déplore-t-il, l'économiste devient trop souvent « un technicien dont la légitimité ne s'appuie pas sur des résultats scientifiques validés par l'expérience. Dans certains cas, il devient même un prédicateur ».

Le lien est plus fort qu'il n'y paraît avec les réflexions tirées des travaux de Steven Levitt, l'actuel détenteur (depuis 2003) de la prestigieuse médaille John Bates Clark, attribuée tous les deux ans au meilleur économiste américain âgé de moins de 40 ans. Vingt-huitième lauréat à recevoir cette distinction, ce jeune économiste a travaillé sur des domaines aussi variés que la criminalité et la corruption, les jeux ou l'éducation, et il s'est souvent fait le procureur d'une trop grande extension de la rationalité économique à des domaines susceptibles de marginaliser les autres sciences sociales et, en sens contraire, l'avocat d'une intensification des liens entre l'économie et les autres approches sociales, souligne un autre article de ce dossier.

Cette voie ouverte (et offerte) aux jeunes économistes, c'est celle qu'ont empruntée - plus modestement - « Le monde Economie » et le cercle des économistes en créant, en 2000, le prix du meilleur jeune économiste. Sans prétendre un seul instant à l'éclat de la médaille John Bates Clark, cette distinction a permis d'honorer au cours des cinq dernières années de jeunes chercheurs et chercheuses français dont les travaux font autorité, par la qualité de leur démonstration théorique mais aussi par leur ancrage sur le réel, leur prise directe sur les problèmes économiques et sociaux du moment. La sixième édition de ce prix, qui aura lieu le mardi 17 mai à 18 h 30 au Sénat, partenaire actif et fidèle de cette opération, en présence de Thierry Breton, actuel ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie, président

CHRONIQUE

de la commission des finances du Sénat, et des représentants du « Monde Economie » comme du Cercle des économistes, sacrifiera à la tradition.

Les deux lauréats ex aequo du prix 2005, à savoir Esther Duflo et Elyès Jouini, sont en effet représentatifs de cette génération soucieuse de contribuer à bâtir, en matière de pensée économique, une sorte d'« espace intellectuel européen », pour reprendre l'expression de l'un des candidats, susceptible d'offrir un écho h i tout à fait légitime à la « fureur de penser » qui caractérise encore le monde économique anglo-saxon. Même si elle a choisi d'enseigner au Massachusetts Institute of Technology où elle a passé son doctorat, Esther Duflo participe à ce mouvement. Spécialisée dans les questions de développement, cette économiste, âgée de 32 ans, qui avait fait l'objet d'une nomination lors de la remise du prix 2003, était un peu seule lorsqu'elle s'est lancée dans cette discipline au sein du prestigieux MIT de Cambridge (Etats-Unis). Elle a depuis fait des émules, ainsi qu'en témoigne le succès du laboratoire d'action contre la pauvreté qu'elle a créé.

Tout juste âgé de 40 ans, Elyès Jouini a, lui, un parcours de financier pur, de « matheux » pourrait on dire à propos de cet ancien boursier de l'Etat tunisien venu faire ses études en France où il vit et travaille depuis. Normalien, agrégé de mathématiques, spécialiste de marchés financiers, de leur fonctionnement comme du comportement des agents qui s'y côtoient, cet enseignant à Paris - Dauphine a fait le pari qu'on pouvait prétendre à une place honorable dans la sphère financière sans être contraint de s'expatrier aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne.

Voilà pour les lauréats ex aequo. Quant au deux nominés du prix 2005, Benoît Cœuré et Benoiné Mojon, leurs travaux sur des questions macro-économiques en résonance avec l'actualité sont une preuve supplémentaire de la richesse de ce vivier. Issu de l'Ecole polytechnique où il enseigne à présent tout en occupant les fonctions de directeur général adjoint à l'Agence France-Trésor chargé de gérer la dette de l'Etat, Benoi Cœuré est notamment un spécialiste reconnu des questions monétaires, européennes autant qu'asiatiques, auxquelles il a consacré d nombreuses études. Pour sa part Benoît Mojon, docteur en économie, qui enseigne à Aix-Marseille il et assure parallèlement la fonction d'économiste principal à l, Banque centrale européenne, consacré nombre de ses travaux questions liées à l'inflation l'intérieur de la zone euro. Lauréats et nominés affichent tous quatre une volonté commune poursuivre un parcours de chercheur, universitaire et académique, qui leur éviterait de tomber dans le travers de l'« économiste prédicateur » tel que s'emploie à le dénoncer Robert Boyer.

CHRONIQUE

Un homme du Trésor, expert, un chercheur des politiques monétaires au service de la zone euro

Le Monde du 17/05/2005

Un pied dans la théorie et la vie académique, l'autre dans le concret de Bercy et de la politique économique ; ainsi pourrait-on définir la double démarche de Benoît Cœuré. En y ajoutant, pour le plaisir personnel, un intérêt récurrent pour le pays du Soleil-Levant, héritage d'une licence en japonais. Diplômé de l'Ecole polytechnique où il enseigne depuis 2000, ainsi que de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé), diplômé d'études approfondies en analyse et politique économique, cet ancien économiste de l'Insee, où il a travaillé au département des études sur des modèles applicables à l'économie mondiale, est actuellement directeur-général adjoint de l'Agence France-Trésor chargée de gérer la dette et la trésorerie de l'Etat. Conseiller économique de 1997 à 2002 auprès de deux directeurs du Trésor, Jean Lemierre puis Jean-Pierre Jouyet, il a planché régulièrement sur la macroéconomie internationale après s'être intéressé à la question des mécanismes de change.

SINGULARITÉ

Une réflexion qui a débouché sur des travaux communs menés avec Agnès Bénassy-Quéré (« L'avenir des petites monnaies : solutions régionales ou solutions en coin » *Revue d'économie politique*, 2000 ; « On the Identification of de Facto Currency Pegs », *Journal of the Japanese and International Economies*, 2004) ou en solitaire (« The Narrow Road to the Single Asian Currency : Lessons from Optimal Currency Areas and the Euro », in *Exchange Rate Regimes in East Asia*, éditions Routledge, Londres, 2004) et dont la singularité a conduit le jury du Prix 2005 du meilleur jeune économiste à le choisir.

« Ces recherches ont été entreprises à la suite de la crise asiatique de 1997-1998 et du débat qui a suivi sur la pertinence des politiques de change fixe », indique-t-il. « Nous avons constaté que les monnaies asiatiques, très liées au dollar, sont finalement demeurées plus stables que ne le prétendaient les gouvernements concernés, ce qui confirme l'importance de l'étude empirique d'un régime de change. Et il est clair qu'on ne peut pas choisir un régime de change sans tenir compte de ce que font les voisins. Pour l'Asie, les politiques de change conduites par les pays de la région comptent finalement autant que la façon dont elles s'organisent face aux Etats-Unis ou à l'Europe. »

CHRONIQUE

Pour autant, peut-on adopter le modèle européen à l'Asie ? Loin s'en faut, estime ce spécialiste. « *La zone asiatique est beaucoup plus diverse que l'Europe et, en prenant par exemple la différence de produit intérieur brut par habitant entre un pays et un autre, l'écart est bien plus important entre le Japon et l'Indonésie qu'il ne l'est entre la Hollande et la Pologne* ».

En dehors de cet intérêt marqué pour les monnaies et l'architecture financière internationale, les questions européennes en général ont aussi occupé une large place dans ses travaux. Témoin l'étude « *One Market, One Voice ? European Arrangements in International Economic and Financial Relations* » (Mimeo, 2003), menée avec Jean Pisani-Ferry pour s'interroger sur les meilleurs modes de représentation européenne dans les institutions internationales à partir de la théorie des contrats. Ou encore le travail effectué par le même tandem sur le pacte de stabilité dans la zone euro. « *Une commande qui nous venait... du Trésor anglais* », précise-t-il. L'une des conclusions de leurs travaux était que le pacte était mal construit, trop centré sur le court terme. « *Le plus important n'est pas tant de contraindre à court terme la politique budgétaire que de vérifier la capacité de l'Etat à rembourser sa dette* », ajoute ce chercheur de 36 ans. Une idée qui a fait son chemin à en juger par l'actualité présente sur le sujet, à savoir les « retouches » récemment opérées au pacte de stabilité et de croissance après avoir longtemps affirmé qu'on ne devait pas en changer une virgule.

Serge Marti

Prendre son billet pour Londres ne signifie par nécessairement opter pour un aller simple, synonyme de fuite des cerveaux. Lorsque Benoît Mojon est allé passer une année universitaire à la célèbre London School of Economics, au milieu des années 1990, dans le cadre d'une formation doctorale, c'était surtout par esprit de curiosité, « *pour luger de visu comment fonctionne une université réputée, et y comprendre qu'elle agit comme un relais dans la progression du savoir de ta communauté scientifique internationale* », explique-t-il. De retour sur le sol natal pour y passer, en 1998, son doctorat, sous la direction du professeur Michel Aglietta, ce jeune économiste du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) a ressenti à nouveau le besoin d'aller voir ailleurs. A savoir à la Banque centrale européenne (BCE), où il est entré en novembre 1998 auprès de la division recherche. Tout comme ses quelque cinquante collègues, M. Mojon entretient depuis un dialogue suivi avec le monde universitaire sur la production de concepts liés à la politique monétaire. Mais il a choisi d'en faire un peu plus en menant, en parallèle, une activité universitaire. Il enseigne ainsi, depuis octobre 2004, à l'université Aix-Marseille-II. C'est de cette ouverture à la recherche académique au sein de la Banque

CHRONIQUE

Centrale qu'ont résulté les nombreux travaux conduits par ce chercheur de 35 ans, le plus souvent en association avec d'autres chercheurs de l'Eurosystème, et ceux qui ont retenu tout particulièrement l'attention du jury du Prix 2005.

ÉTUDE COMPARATIVE

Le premier de ces travaux - « The output composition puzzle : the difference between the effects of monetary transmission in the euro area and the US », écrit avec I. Angeloni, A. Kashyap et D. Terlizzese (*Journal of Money, Credit and Banking*, 2003) - est une étude comparative des mécanismes de transmission de la politique monétaire -, à savoir la façon dont les décisions prises par les banques centrales affectent l'économie -, entre la zone euro et les États-Unis. « Si de nombreux travaux ont été conduits sur le sujet à propos du système de la Réserve fédérale américaine, on connaissait mal jusqu'ici le fonctionnement de la zone euro, compte tenu du fait que la monnaie unique a été créée seulement en janvier 1999 », explique-t-il. « Nous avons donc cherché à savoir, à partir de données microéconomiques, comment les agents réagissent aux chocs de taux d'intérêt, et ensuite, cette fois à partir de modèles macroéconomiques, comment se fait, aux États-Unis et dans la zone euro, la répartition de l'impact de ces chocs sur la consommation et sur l'investissement. » Pour quel résultat? « Il nous est apparu une très grande différence d'une Zone à l'autre, compte tenu de l'importante variable d'ajustement que constitue aux États-Unis la consommation des ménages, une piste qu'avaient déjà commencé à explorer les économistes Anton Brender et Florence Pisani. »

La deuxième étude retenue, non encore publiée - « Fast micro and slow micro : can aggregation explain the persistence of inflation ? », cosignée avec F. Altissimo et P. Zaffaroni -, distingue, à partir du comportement des prix sectoriels, le rôle des chocs micro-économiques de celui des chocs macroéconomiques dans la persistance de l'inflation. Elle a permis de proposer une méthode permettant d'extraire des données d'inflation sectorielle leur composante commune, par essence macroéconomique ; de mieux comprendre comment peuvent intervenir des variations de prix relatifs très marquées sur tel ou tel produit (la viande, une paire de chaussures, etc.) dans un contexte de relative stabilité du niveau général des prix.

A LA UNE DES PERIODIQUES

« Le dérapage contrôlé des finances publiques de la France »

Bertrand Blancheton

Problèmes Economiques n° 2876, 25 mai 2005, p.26

« La réforme du secteur public : une adaptation à l'ouverture économique »

Centre Marocain de Conjoncture n° 156, p.10

« Contrevérités sur le départ à la retraite »

Pierre Pestieau

Problèmes Economiques n° 2877, juin 2005, p.35

« Contrevérités sur le départ à la retraite »

Pierre Pestieau

Problèmes Economiques n° 2877, juin 2005, p.35

« La médiocrité dans l'administration »

Revue administrative n° 345, mai 2005 p 17