


# REPERES

Revue Electronique de la Trésorerie Générale du Royaume  
Éditée par le Centre de Documentation



NUMERO 6 - 7 / JUILLET-OCTOBRE 2005

## SOMMAIRE

<b>EDITORIAL</b> .....	2
<b>FOCUS : Développement humain ou le marketing de la pauvreté</b> .....	3
<b>TRESOR PUBLIC</b> .....	6 - 19
↳ Le service de paiement en ligne des impôts du Trésor public	
↳ <b>La réforme de la responsabilité des comptables publics</b>	
↳ L'Agence France – Trésor : une nouvelle entité de gestion et de suivi	
↳ L'Ecole Nationale du Trésor Public : un nouvel établissement à Lyon au service de la modernisation de l'Etat	
<b>FINANCES PUBLIQUES : dossier « pour une réforme fiscale combinant efficacité économique et justice sociale »</b> .....	20 - 36
↳ Impôt sur la fortune	
↳ Impôts : Le travail qui révolutionnera le budget	
↳ La réforme de la TVA	
↳ Le contrôle fiscal : du fantasme à la réalité	
↳ Trente mesures pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration fiscale	
↳ Le labyrinthe de la décision fiscale	
<b>POLITIQUE ECONOMIQUE</b> .....	37 - 60
↳ La dynamique macroéconomique de l'économie marocaine : état des lieux	
↳ Flash conjoncturel sur l'économie marocaine	
↳ <b>Le budget expliqué par Driss Jettou</b>	
↳ Oualalou vend ses réformes aux économistes	
↳ Rupture avec l'orthodoxie financière : l'Etat réforme et investit au prix du déficit	
<b>BANQUE</b> .....	61 - 73
↳ Les banques étrangères ciblent le Maroc	
↳ Le casse tête des taux d'intérêt	
↳ Les enjeux de la régulation des marchés financiers	
↳ La validation des systèmes de notation : le prochain jalon de Bâle II	
<b>NTIC ET GRH</b> .....	74 - 89
↳ Evaluation et notation : les nouvelles règles	
↳ Priorité à l'accueil	
↳ <b>L'avenir de l'échange de données informatisées est dans le web</b>	
↳ Portails documentaires : les clés de la bonne ouverture	
↳ Formulaire en ligne : mettre le prix pour tout faire	
↳ Départs volontaires : Boussaid dit tout	
<b>CHRONIQUE</b> .....	90-101
L'histoire des grandes dynasties financières	
	
<b>A LA UNE DES PERIODIQUES</b> .....	102

## EDITORIAL

*L'impôt est une contribution, à l'effort de financement de l'économie, des personnes physiques et morales intervenant dans l'acte de produire et de consommer. C'est un outil s'inscrivant dans une discipline — la politique fiscale — qui s'inspire des mutations socio-économiques. La politique fiscale, qui est une approche globalisante, ne doit pas cependant être confondue avec de simples mesures partielles ou conjoncturelles.*

*La réforme fiscale devrait répondre à un but bien précis, celui de renflouer le budget de l'Etat en luttant contre la raréfaction des ressources. Sa vocation est donc multiple :*

⇒ *Lutter contre la fraude et l'évasion fiscale en instituant un code d'imposition et de recouvrement permettant l'augmentation du rendement de l'impôt au moyen de :*

- *l'élargissement de l'assiette de l'impôt en procédant à une révision des régimes dérogatoires en vigueur ;*

- *la réduction du nombre d'impôts et des taux ;*

- *la taxation des secteurs non assujettis à l'impôt comme le secteur informel (dit aussi non structuré qui absorbe actuellement presque 45% de l'économie nationale) et les grandes exploitations agricoles ;*

⇒ *Instaurer des règles universelles de justice fiscale par le biais d'une législation qui combine efficacité et éthique. Dans ce cas précis, l'administration fiscale doit tisser avec les contribuables des relations basées sur la confiance, la négociation et l'adhésion à de vrais préceptes de citoyenneté et non sur la répression et la confiscation ;*

⇒ *Permettre aux intervenants dans l'acte d'investir et de consommer de créer les conditions d'émergence d'une classe moyenne capable de jouer le rôle de courroie de transmission entre couches sociales défavorisées et couches sociales aisées.*

*Vivement recommandée par les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale ...) dans leur dernier rapport sur la fiscalité au Maroc, la réforme du système fiscal est devenue un impératif, dès lors que l'économie marocaine se trouvant confrontée à des contraintes exogènes fortes, notamment celles liées à la flambée des prix du pétrole et la mondialisation — auxquelles s'ajoutent les effets de la sécheresse — doit générer un surcroît de recettes à même de concilier objectifs économiques et financiers à l'heure où de grands chantiers, tels que l'INDH, viennent d'être lancés.*

*Le Service de la Documentation*

## Développement humain : Le marketing de la pauvreté

Economie et Entreprises septembre 2005

*C'est la première fois que l'Etat ose parler ouvertement de pauvreté. A travers l'INDH, il propose une nouvelle approche de la lutte contre l'exclusion sociale, mais aussi de la gestion de la chose publique. Le changement de mentalité suivra-t-il?*

Depuis son intronisation, Mohammed VI a rarement eu un programme de visites aussi chargé. En l'espace de quelques jours, on l'a vu un peu partout, à Casablanca, Tanger, Meknès... L'agence de presse officielle et les chaînes de télévision nationales se sont relayées pour communiquer tous azimuts sur le périple royal. Des images du souverain s'entretenant avec des enfants des bidonvilles ont fait le tour des rédactions.

Les instructions sont claires et le ton est lancé. Le souverain veut ainsi donner à son bébé, l'«INDH», une portée extraordinaire, à la hauteur des objectifs souhaités. Même le gouvernement a été sommé de prendre la relève et se présenter au chevet des populations défavorisées. Bref, la mobilisation est générale. Le Palais qui a pensé, réfléchi et accompagné la mise en place de ce qu'il a appelé «*la nouvelle révolution du roi et du peuple*» sait qu'il n'a pas droit à l'erreur. L'INDH est désormais présentée comme «Le Projet du règneM6», à l'image de la Marche verte pour son défunt père. Et un projet aussi ambitieux se doit d'être entouré de toutes les garanties pour sa réussite. Même le timing de l'annonce a été bien étudié. «*Un timing royal*», comme le qualifie Abderrahim Harouchi, ministre du Développement Social. En s'adressant à la nation le 18 mai, soit deux jours après la commémoration des attentats du 16 mai, le souverain aspirait à transmettre des messages clairs. Dorénavant une guerre sans merci est déclarée à la précarité, l'exclusion et la pauvreté. Un terrain investi depuis longtemps par les mouvements islamistes et qui ne cesse de fabriquer des bombes...à retardement. En leur soutirant le tapis sous les pieds, le Palais démontre ainsi sa volonté de se repositionner sur l'échiquier social. On est très loin de la politique purement caritative qui prévalait jusqu'à ce jour. L'Etat admet ainsi l'inefficacité des opérations de saupoudrage ponctuelles qui étaient de mise jusque-là et qui n'ont pas d'effet à moyen et long terme. Cette initiative royale traduit également la détermination de se mettre à l'air du temps. «*Le Palais a compris qu'il faut parler le même langage,*

*celui de la citoyenneté*», explique Abdelbaki Semlali Belfkih, anthropologue et professeur à La Faculté des Lettres de Ben M'sick. Le roi des pauvres devient aussi le roi citoyen.

### Dichotomie

Au-delà des origines intrinsèques de l'initiative, le fait qu'elle émane directement du Palais pousse à réfléchir. Certes, son parrainage au plus haut niveau est en lui-même un gage de réussite, mais qu'en est-il du rôle du gouvernement? Encore une fois, l'équipe Jettou se retrouve sur les gradins. La conception de l'idée s'est opérée à l'intérieur du cercle royal. «*Nous n'ignorions pas qu'un grand projet social se préparait, mais le détail ne nous a pas été livré*», confie un des coordinateurs de l'INDH. D'ailleurs, juste après l'annonce royale, des équipes ont été appelées à se pencher sur le discours pour le résumer, le synthétiser et en extraire les grandes orientations royales. Ces réunions tenues dans les principaux ministères concernés se sont poursuivies tard dans la nuit du 18 mai. Même Aziz Dadès, coordinateur général de l'INDH n'a été nommé que le 22 juin. Cette absence du gouvernement suscite un certain nombre d'interrogations. Pourquoi le Palais n'a-t-il pas associé depuis le départ l'ensemble de l'exécutif à la réflexion? La dichotomie entre le Palais et le gouvernement se trouve encore une fois sous les feux de l'actualité. Ce dysfonctionnement dénoncé par Hassan Chami dans sa fameuse interview sur les colonnes de l'hebdomadaire «La Vérité» lui a valu d'ailleurs les foudres du ministre de l'Intérieur et une levée de boucliers sans précédent.

En substance, le patron des patrons estime qu'on ne laisse pas assez de marge de manœuvre au gouvernement pour travailler. Autrement dit, «*Le roi envahit la scène politique*». La «*victimisation*» du gouvernement n'est pas non plus crédible. La classe politique d'où est issue la majorité est aux abonnés absents. «*Il n'y a pas une implication des partis et leur force de proposition est minime*»,

relève Abdellah Saâf, sociologue et professeur universitaire. On est encore très loin du modèle français où les universités d'été des formations politiques servent de base de réflexion et de propositions.

### Les leçons de la Banque Mondiale

Cette initiative constituait justement une occasion en or afin de responsabiliser la classe politique et la mettre en phase avec les aspirations de la nation. *«Il fallait peut-être pour cela dissoudre l'Assemblée et organiser des élections anticipées»*, estime Hammadi Bakkouchi, sociologue. Le palais, quant à lui voyait les choses autrement. La conception est trop simpliste: le gouvernement se contentera d'exécuter à la lettre les décisions prises à plus haute échelle. Qui a parlé d'intelligence collective? Le seul moyen de responsabiliser le gouvernement a donc été de lui fixer des délais. C'est justement ce qu'a fait le souverain en lui accordant une période de trois mois pour élaborer le plan d'action. L'équipe Jettou a été privée du coup de son congé annuel, une fois n'est pas coutume. Mais qu'importe, l'essentiel est que le projet soit bouclé à temps et qu'il puisse répondre aux objectifs de la nation, estiment certains observateurs. Sur ce registre, l'initiative est présentée comme un projet novateur, pensé et réfléchi sur la base des tournées effectuées par le souverain dans les régions les plus enclavées du Maroc. Autrement dit, le résultat de contacts concrets. Un discours séduisant, mais qui est loin de convaincre. Dans son dernier rapport consacré au Maroc, la Banque Mondiale présente une analyse de la situation sociale similaire à celle contenue dans le cadre de l'INDH. Les ressemblances sont frappantes. *«Contrairement à ce qu'on laisse croire, l'initiative n'a fait que reprendre les recommandations de la Banque Mondiale et des autres instances internationales»*, constate un sociologue. Pourquoi alors s'en cacher et essayer par tous les moyens de prouver le contraire? *«Pour bénéficier du concours étranger, il faut présenter le projet comme une émanation de la nation et non comme une simple recommandation externe»*, nous explique-t-on en aparté. D'ailleurs, la Banque Mondiale a validé ce même rapport le 19 mai, soit au lendemain du discours royal. Drôle de coïncidence.

### Le tabou de la pauvreté

Quoi qu'il en soit, personne ne peut s'attaquer à l'esprit même de l'INDH. Car, au-delà de son caractère «novateur» c'est la première fois que le Palais ose parler aussi ouvertement de misère, de précarité et d'exclusion. Une grande révolution. *«Auparavant, la pauvreté était considérée comme un tabou. On se cachait derrière une politique de*

*l'autruche»*, reconnaît Lahcen El Orrrani, conseiller, chargé d'études auprès du ministre du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité. Le mérite de l'INDH est qu'elle permet de remettre les pendules à l'heure et de reconnaître l'existence d'une véritable crise sociale. Mieux encore, elle incite tout le monde: à réagir. *«C'est un contrat entre la monarchie et le peuple»*, souligne Meziane Belefqih Semlali, sociologue. L'INDH marque en cela une coupure avec les politiques déjà engagées en matière sociale. *«Nous ne pouvions plus rester dans une logique de sapeurs pompiers ni dans une approche de saupoudrage»*, martèle Najat M'jid, coordinatrice de l'initiative au niveau de la région Casablanca. Le ton est ainsi lancé, la démarche devrait dorénavant se baser sur une co-responsabilisation et une participation de la population aux projets de développement au niveau local.

Toutefois, cette nouvelle conception implique une refonte des mentalités. Une tâche plutôt ardue. *«On ne peut pas du jour au lendemain responsabiliser les gens»*, prévient Bakkouchi. Conséquence? L'INDH risque d'être vidée de sa substance et devenir in fine un simple financement additionnel des collectivités locales. D'autres paramètres risquent également de miner le projet à commencer par les ressources humaines. Le Maroc ne dispose pas de formations académiques dans l'ingénierie sociale. C'est un fait. Or, la réussite de l'initiative ne peut être conçue en dehors du capital humain.

### Financement : La main tendue de l'Etat

Par des jeux d'écriture comptable, des réaffectations de budgets, des prêts et beaucoup d'aide internationale, le ministère de Finances a présenté un montage financier ingénieux pour boucler le budget INDH sans trop peser sur la très fragile caisse de l'Etat.

Qui d'entre vous ne s'est pas posé la question en regardant défiler les images des opérations lancées ici et là dans le cadre de l'INDH suivant le sans-faute du ministre de l'Intérieur sur le plateau de la TVM: tout cela est bien beau mais d'où viendra l'argent? Ce sont tout de même 6 milliards de dirhams sur les 10 prévus qui seront supportés par le budget de l'Etat sur cinq ans, soit 1,5 milliard par an. Une partie du financement (2 milliards de dirhams) proviendra également d'un prélèvement sur les 30% des recettes TVA revenant aux collectivités locales. Ce montant sera reversé au Compte d'affectation spéciale, créé pour l'occasion afin de centraliser les ressources et les redistribuer aux porteurs de projets.

A première vue, ce sont des charges colossales pour un budget déjà fragilisé par la conjoncture nationale et internationale, entre autres, la flambée

du pétrole. Mais en réalité, le montage financier de l'opération a été conçu de manière à ce qu'il pèse le moins possible sur les finances publiques. Comment cela sera-t-il possible? L'Etat va d'abord procéder à une réaffectation des budgets alloués jusque-là à des opérations à caractère social, aux programmes de développement rural type PAGER, PERG, désenclavement des zones rurales, habitat social... Dans ce cadre, les croisements avec l'INDH sont inévitables et une bonne partie de ces budgets préétablis figurera dans l'enveloppe reversée au Compte spécial.

Le Fonds Hassan II est également appelé à contribuer à hauteur de 100 millions de dirhams dans le cadre de l'enveloppe de démarrage consacrée au plan d'urgence 2005 qui s'élève à 250 millions de dirhams. Par ailleurs, nous apprenons

que l'Etat mobilisera des prêts «*concessionnels ou hautement concessionnels*», fera appel à ses partenaires bilatéraux tels que l'Agence française de développement (AFD), le Fonds koweïtien de développement (KFW) et autres fonds arabes pour obtenir des prêts. Sans parler des partenaires multilatéraux avec notamment la Banque Mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), le PNUD, le Fonds saoudien de développement. Tous ces organismes apporteront outre une aide matérielle, tout leur savoir faire et leur ingénierie pour accompagner, assister et conseiller les hommes de l'INDH. Abderrahim Harouchi, ministre du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, a été chargé de faire un exposé exhaustif aux représentants.

## Le service de paiement en ligne des impôts du Trésor public

Revue du Trésor / août - septembre 2004

### **Copernic : une nouvelle informatique fiscale centrée sur l'usager**

Le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie s'est résolument engagé depuis plusieurs années dans la voie des technologies de l'information et de la communication.

La création de nouveaux services en ligne à l'intention des usagers, des entreprises et des collectivités locales participe à l'amélioration de la qualité, de l'accessibilité et de la diversité du service rendu.

La mise en place du programme COPERNIC commun à la Direction générale des impôts et à la Direction générale de la Comptabilité publique illustre cette démarche volontariste.

La vocation de COPERNIC est en effet de mettre en oeuvre le « compte fiscal » du contribuable qui doit apporter trois simplifications majeures :

- permettre à l'usager d'accéder à toute l'information sur sa situation fiscale ;
- lui offrir de nouveaux services personnalisés ;
- lui rendre plus facile et plus rapide toute opération courante sur ses impôts.

La simplification des démarches fiscales repose notamment sur un ensemble de téléprocédures offertes aux usagers. Le nouveau service de paiement en ligne des impôts au Trésor Public a constitué la première pierre de cet édifice.

### **Satelit ou l'Internet au service du contribuable**

Le Trésor Public modernise depuis de nombreuses années son offre de moyens de paiement et développe en particulier la dématérialisation des échanges financiers en matière de recouvrement des recettes publiques.

C'est ainsi que le Trésor Public a généralisé en 1997 la possibilité de payer ses impôts *via* le minitel et a ouvert l'année suivante son premier site de paiement sur internet.

Afin de perfectionner le dispositif technique et d'offrir aux usagers de nouveaux services, le projet « SATELIT » (Système d'adhésion aux prélèvements automatiques

et au téléversement des impôts au Trésor Public) a été lancé au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique en septembre 1999.

Le nouveau service de paiement en ligne des impôts a ouvert le 12 avril 2001, au terme de dix-huit mois de travaux de réalisation supervisés par une petite équipe projet constituée au sein de la sous-direction informatique.

Accessible à l'adresse [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), le site de paiement en ligne est disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Il permet aux particuliers et aux entreprises d'accéder aux principales démarches en matière de paiement des impôts :

- adhésion au prélèvement automatique (prélèvement mensuel et prélèvement à l'échéance) ;
- modification des prélèvements automatiques
- paiement direct en ligne ;
- consultation des informations relatives au paiement ;
- accès aux démonstrations présentant les principales fonctionnalités du service.

Au début de l'année 2002, une nouvelle version du site a été installée afin de tenir compte de l'ouverture de la direction des grandes entreprises (DGE) créée au 1<sup>er</sup> janvier 2002, qui devient l'interlocuteur fiscal unique des 23 000 plus grandes entreprises françaises et pour lesquels le téléversement des impôts devenait obligatoire sous peine de pénalité.

Le service a ainsi été adapté aux besoins spécifiques des grandes entreprises :

- processus d'authentification spécifique ;
- téléversement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires avec la suppression du bordereau avis de versement ;
- téléversement de la taxe professionnelle et des taxes foncières ;

- prise en compte automatique des options de paiement des taxes foncières et de la taxe professionnelle (globalisation ou paiements individualisés établissement par établissement pour la TP) ;

- possibilité de déclarer le plafonnement de valeur ajoutée au moment du paiement de la taxe professionnelle, avec mise à jour des empêchements à poursuite dans les applications de gestion ;

- consultation d'un guide de paiement spécifique « direction des grandes entreprises ».

### Des résultats significatifs

La fréquentation du site de paiement est très encourageante, compte tenu des réticences des internautes français à l'égard des opérations d'achat et de paiement sur internet

Près de 614 000 opérations (dont 434 000 adhésions / modifications) ont été enregistrées en 2003.

Rien que pour la seule DGE, 71 358 téléversements d'impôt ont déjà été enregistrés, pour un montant de plus de 29 milliards d'euros.

Le service SATELIT a su parfaitement intégrer les exigences des téléprocédures : sécurité, fiabilité, disponibilité et évolutivité.

### Des exigences nouvelles pour une grande qualité de service

Pour garantir un niveau de qualité de service, un système Internet doit offrir à ses utilisateurs des garanties spécifiques, notamment en matière de sécurité et de performances.

La sécurité du service est un point fondamental pour les contribuables qui souhaitent effectuer leurs démarches administratives sur internet. Qui plus est, la sécurisation du site ne doit en aucun cas complexifier l'utilisation pour l'utilisateur.

En premier lieu, la sécurité du mode de paiement : le paiement direct en ligne offert par SATELIT est une procédure strictement réglementée par le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires (CFONB). Il suppose trois étapes :

- une inscription au paiement direct avec l'indication des coordonnées bancaires ;

- la signature d'une autorisation de prélèvement sur le compte bancaire qui est reçue directement à domicile ;

- un ordre de paiement qui se traduit par un ordre de paiement acheminé auprès de la Banque de

France.

Ce dispositif garantit ainsi l'absence de malversations sur les comptes bancaires.

La sécurité des échanges informatiques. La liaison informatique entre le serveur SATELIT et l'ordinateur de l'internaute est systématiquement cryptée dès que l'utilisateur accède aux principales fonctionnalités du site.

Le cryptage est de niveau équivalent à celui pratiqué par la profession bancaire. Cette procédure dite SSL (pour *Secure Socket Layer*) permet de garantir la confidentialité des données saisies ou consultées par l'utilisateur.

La sécurité de l'accès aux données : pour accéder aux fonctionnalités du site, le contribuable va devoir saisir son identifiant fiscal, puis son numéro de contrat pour le modifier ou de son avis d'imposition pour le régler. Ce dispositif vise à s'assurer que la personne qui effectue la démarche dispose bien des documents administratifs la concernant.

La fiabilité du système d'information sur lequel s'appuie la téléprocédure est un point essentiel des systèmes dématérialisés. SATELIT fait office de « guichet électronique » c'est-à-dire qu'il s'appuie sur les applications de gestion du recouvrement qui sont chargées de traiter « au fond » les démarches des contribuables et de fournir les éléments de paiement en ligne.

Les applications de recouvrement sont les principales interfaces du service en ligne. A chaque échéance de paiement, elles fournissent à SATELIT les « factures » qui contiennent les informations de l'avis d'imposition des usagers et les adhésions bancaires qui leur sont rattachées. En retour, SATELIT envoie quotidiennement les mouvements enregistrés : adhésions aux prélèvements automatiques et au paiement direct en ligne, modifications et ordres de paiements effectués. Pour ces derniers, la transmission n'intervient qu'à la date limite de paiement.

Ces mouvements sont intégrés dans les traitements informatiques de gestion de la situation des contribuables.

Lorsque la démarche a été prise en compte par le système d'information, un courrier est envoyé à l'adresse du contribuable pour l'informer que sa démarche a bien été traitée.

Le circuit « recouvrement » se double d'un circuit d'acheminement des ordres de paiement à la Banque

de France, *via* les applications avec lesquelles le serveur SATELIT est également en liaison.

La disponibilité d'un service en ligne est un point sensible car la plupart de ces services rencontrent des problèmes de performances au démarrage. Le service de paiement en ligne du Trésor Public, conçu sur une structure évolutive, a su répondre aux sollicitations des internautes et s'adapter à la fréquentation croissante du site.

L'architecture technique permet de répondre à des périodes de pointe et d'assurer le meilleur niveau de disponibilité du site.

Le dispositif bénéficie également d'un système de secours perfectionné, reposant sur un site d'exploitation secondaire, identique au site principal, et relié à ce dernier par un dispositif de duplication permanent et instantané des données enregistrées.

Ceci permet, en cas de dysfonctionnement, d'effectuer un basculement sur le site de secours et de reprendre le service dans un délai rapide, sans perte des données saisies par les contribuables.

L'évolutivité constante doit demeurer un objectif permanent. Quel que soit le service en ligne créé, il est indispensable de le faire évoluer afin de répondre aux attentes des usagers et à l'accroissement de leur niveau d'exigence.

Les attentes des usagers s'expriment notamment au travers des courriers électroniques ou des foires aux questions (FAQ). Il convient d'être particulièrement attentif à ces dernières et de faire progresser en permanence le contenu des fonctionnalités du site.

#### **Un accroissement permanent des services offerts**

Sur le plan de l'architecture, une mise à niveau a été menée en 2003 pour permettre des évolutions majeures, renforcer le dispositif et améliorer les performances.

Sur le plan fonctionnel, de nombreuses améliorations seront apportées en 2004.

C'est ainsi que depuis janvier 2004, l'utilisateur doit simplement se munir de son numéro fiscal présent sur son avis d'imposition et de ses références bancaires pour compléter le formulaire en ligne et donner l'ordre de paiement. S'il s'agit d'une première utilisation, l'utilisateur peut soit imprimer, soit recevoir par courriel ou par voie postale l'autorisation de prélèvement à renvoyer sous 8 jours à sa banque.

Par ailleurs, depuis fin avril, le site de paiement bénéficie d'une nouvelle ergonomie, conforme à la charte du programme COPERNIC. La navigation est également améliorée.

L'évolution « grand public » consiste à améliorer le dispositif d'adhésion au prélèvement à l'échéance pour permettre l'adhésion en ligne jusqu'à la date limite de paiement minuit et pour tous les impôts (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière), ainsi que l'assouplissement des conditions d'adhésion au prélèvement mensuel.

En fin d'année, le service de paiement sera de nouveau enrichi pour la DGE avec, en même temps que le paiement de l'impôt sur les sociétés, la saisie des éléments d'accompagnement de paiement, en remplacement du BAL.

Début 2005, la possibilité sera créée, pour les entreprises hors DGE, de payer l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires

#### **Une organisation spécifique au service d'un projet novateur**

La capacité d'évolution du site repose essentiellement sur une organisation efficace, basée sur une collaboration très étroite entre plusieurs pôles de compétence :

- l'équipe de maîtrise d'ouvrage du programme COPERNIC chargée de la définition des évolutions;

- la 4e sous-direction « recettes de l'Etat » de la DGCP pour la partie réglementaire, le bureau P3 de la DGI pour le service DGE ;

- l'équipe de pilotage du bureau 3D de la DGCP qui assure l'analyse des bons de commande et qui coordonne l'ensemble des travaux de développement, d'intégration et d'exploitation ;

- l'équipe de pilotage du bureau 3D de la DGCP qui assure l'analyse des bons de commande et qui coordonne l'ensemble des travaux de développement, d'intégration et d'exploitation ;

- l'équipe de développement de la DGCP spécialement constituée au département informatique de Nanterre ;

- l'équipe d'intégration située également à Nanterre ;

- l'équipe d'exploitation de la Paierie générale du Trésor qui assure également l'exploitation du site de secours ;



- l'équipe d'assistance, également située à la Paierie générale du Trésor, qui assure le deuxième niveau d'assistance, le premier étant assuré par les services liaison recouvrement pour la partie DGCP et par les IFU (interlocuteurs fiscaux uniques) pour la DGE.

### **Et demain ?**

SATELIT sert de point de départ à des projets visant à perfectionner le domaine des téléprocédures. Il ouvre ainsi la voie à un dispositif de dématérialisation des paiements au Trésor Public.

## La réforme de la responsabilité des comptables publics

Extrait de l'article « finances publiques et responsabilité : l'autre réforme » Revue du Trésor – juillet 2005

Christian Descheemaeker, Conseiller maître à la Cour des comptes

Le professeur Michel Lascombe, de l'institut d'études politiques de Lille, rappelle que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est la conséquence sévère mais logique du consentement à l'impôt. Le système en vigueur a le mérite d'exister et repose sur des principes sains. Il a maintenu un sentiment de responsabilité dans une catégorie de fonctionnaires, les comptables publics, dont le rôle est très important dans la gestion des finances publiques. La protection des deniers publics se fait selon des règles qui doivent être réformées, mais elle justifie que soit conservé le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents qui manient les fonds publics.

Le débet est à préserver, mais son champ devrait être restreint. En effet, le débet est légitime quand il permet de combler un manquant dans la caisse publique, quelle qu'en soit l'origine - déficit de caisse, dépense indûment payée, recette non recouvrée. Il l'est beaucoup moins quand les défaillances du contrôle incombant au comptable entraînent le paiement de dépenses irrégulières, mais sans préjudice financier direct : par exemple, le paiement en l'absence de crédits. C'est, pour les spécialistes, le débat sur la raison d'être du débet « sans préjudice ». Comme l'a dit Hélène Gisserot, cantonner le débet aux défaillances du comptable ayant provoqué un manquant en deniers ne saurait aboutir à l'impunité des carences qui affectent l'exercice de ses autres missions, que ces carences soient sanctionnables actuellement par la voie du débet (paiement sans crédits, exemple déjà cité) ou non (par exemple, présentation d'un compte insincère). De nouvelles modalités de mise en jeu de la responsabilité du comptable public sont donc à imaginer et elles doivent, dans un souci d'équilibre et d'efficacité, concerner aussi les autres acteurs de la dépense et de la recette publique et notamment les ordonnateurs à l'égard desquels les juridictions financières ne disposent, en dehors de la gestion de fait, que d'un pouvoir de remontrance publique.

Resserrer le champ du débet est ainsi le premier point de la réforme, à charge pour le juge de tracer la limite entre dépense indue et dépense « simplement irrégulière ». Le deuxième point consiste à donner au juge des comptes la compétence actuellement reconnue au ministre seul d'accorder décharge au comptable pour circonstances de force majeure

Le pouvoir de remise gracieuse donné au ministre essuie souvent le feu des critiques tant de la doctrine que du juge des comptes. Jean Bassères, directeur général de la Comptabilité publique, en a présenté la justification pour la gestion hiérarchique du réseau des comptables du Trésor, tout en acceptant que la remise gracieuse soit encadrée d'éléments objectifs - le plan de contrôle défini dans la logique d'un contrôle hiérarchisé de la dépense est un de ces éléments objectifs. Le débat n'est pas nouveau : les principes justifieraient que ne subsiste qu'un droit de grâce ; la Direction générale de la Comptabilité publique insiste pour que la remise gracieuse conserve une place. La réforme sera un compromis, dans lequel en tout état de cause la remise gracieuse ne saurait avoir la place qu'elle a prise dans le régime actuel. Le juge des comptes pourrait, en outre, donner un avis sur les demandes de remise gracieuse à la place du Conseil d'Etat.

Les lignes d'une réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics se dessinent déjà, des discussions ayant été menées depuis l'automne 2004 pour en rechercher les contours. Il est vraisemblable que la Cour européenne des droits de l'homme fera évoluer le principe selon lequel le juge des comptes ne statue que sur les éléments objectifs du compte, principe déjà entamé tant par certaines dispositions législatives ou réglementaires, traitant dans quelques cas de figure de la faute du comptable que par la jurisprudence relative au recouvrement des recettes qui a fort heureusement fait d'une obligation de résultat pour le comptable -faire

rentrer l'argent - une obligation de moyen - faire dans ce but des diligences adéquates, auquel cas sa responsabilité personnelle et pécuniaire n'est pas mise en jeu.

Les manquements des comptables publics qui, en l'état actuel des textes et de la jurisprudence, débouchent sur un « débet sans préjudice » doivent pouvoir être sanctionnés, mais non par un débet, ce qui renvoie à la responsabilité des gestionnaires publics en général. C'est le second volet de la réforme, celui de la responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs en premier lieu, mais aussi agents publics en général, ce qui inclut les comptables publics. Les projets de réforme sont ici moins avancés.

### **La refondation du régime de responsabilité des gestionnaires publics**

Dans son rapport introductif à la 4e table ronde, le professeur Xavier Vandendriessche a d'abord insisté sur l'imbrication des fonctions entre les différents gestionnaires publics qui impose de ne pas limiter aux comptables publics, la responsabilité tangible, celle qui donne lieu, le cas échéant, à une sanction. Pour lui, la responsabilité politique appliquée aux finances publiques est un mythe dès lors qu'elle ne peut jouer en cours de mandat.

L'impératif est que les véritables responsables puissent, dans certaines circonstances, être poursuivis et le cas échéant condamnés. Une petite réforme de la CDBF est en cours pour permettre à cette juridiction de fonctionner moins mal - concrètement, selon Olivier Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'Etat et à ce titre vice-président de la CDBF, juger les ordonnateurs en dix-huit mois. Quelle que soit son utilité, cette « réformette » risque de bloquer la réforme souhaitable, la vraie réforme qui donnerait au juge des comptes en France le pouvoir de sanctionner les acteurs de la recette et de la dépense publique. Présentée autrement, la question est : réveiller la « belle endormie » selon le professeur Bernard Pujade, Ou l'occire, mais en transférant ses pouvoirs au juge des comptes pour aboutir à une situation comparable à celle des pays étrangers ?

L'évolution de l'organisation comptable et les changements induits par l'informatique accroissent l'imbrication entre les tâches du comptable et celles de l'ordonnateur. Ainsi, un compte insincère peut engager la responsabilité des deux acteurs. Comme dans le domaine de la comptabilité commerciale, des sanctions

doivent exister pour réprimer des situations de cette nature et, pour répondre à la réalité, ces sanctions doivent pouvoir atteindre les deux acteurs et non l'un d'eux seulement. Avoir le pouvoir de sanctionner ne signifie évidemment pas sanctionner à tout propos.

Jean Picq, président de chambre à la Cour des comptes, considère qu'aucune exception française ne doit être revendiquée dans le domaine des finances publiques alors qu'actuellement un décalage marqué est constaté avec les pays étrangers. La situation d'origine, il le rappelle, est l'irresponsabilité des ordonnateurs érigée en principe du droit public et corrélativement l'injustice entre leur situation et celle des comptables publics. La création de la CDBF en 1948 y a remédié en partie, mais cette juridiction est en soi une construction curieuse.

Le pouvoir qui pourrait être reconnu au juge des comptes dans la réforme en débat ne devrait pas être seulement le pouvoir d'infliger des amendes : la palette des sanctions peut être diversifiée et, par référence à ce qui existe dans les pays proches qui ont été cités, la question doit toujours être posée, à côté de l'amende, de la réparation du préjudice subi par la collectivité publique. La réforme envisagée se traduirait par la création à la Cour des comptes d'une chambre contentieuse qui aurait notamment le pouvoir de sanction détenu actuellement par la CDBF, celle-ci pouvant alors être maintenue comme instance d'appel. Les principes posés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme imposeraient une modification des règles de procédure et notamment une saisine du juge des comptes au contentieux par le parquet. Une telle réforme n'est pas contradictoire avec l'exigence de simplification et de raccourcissement des délais.

Pierre-Mathieu Duhamel, directeur de budget, reconnaît lui aussi une place à une responsabilité juridictionnelle des gestionnaires publics en souhaitant que les infractions soient définies avec soin afin que les gestionnaires ne soient pas paralysés et que leur liberté d'action soit réelle. Cette préoccupation incite d'autres intervenants, comme Gilles Carrez, à mettre l'accent sur la responsabilité managériale des gestionnaires publics plus que sur les aspects juridictionnels de leur régime de responsabilité.

S'interrogeant à son tour sur une responsabilité partagée de l'ordonnateur et du comptable, Philippe Limouzin-Lamothe, conseiller maître à la Cour des comptes, se demande s'il ne convient pas de dissocier la responsabilité du comptable du statut de comptable public. C'est une façon de reprendre, en

la développant, l'idée qui est à la base de la procédure de sanction des comptables de fait en France et qui est le fondement de certains régimes applicables aux gestionnaires publics dans des pays étrangers : la sanction découle non pas de la fonction remplie par un agent public, mais des actes de gestion effectués par lui.

En définitive, l'idée du premier président de la Cour des comptes est exprimée à ce titre dans des termes clairs : « tant la logique de la LOLF que l'évolution de la responsabilité du comptable rendent impérative la rénovation de la mise en jeu de celle de l'ordonnateur. En cas d'hésitation de sa part, mieux vaudra ne pas attendre l'ordonnateur élu pour aller de l'avant. Il sera toujours temps de lui faire sa place quand il aura compris ce qu'il perd au change. »

## L'Agence France – Trésor : une nouvelle entité de gestion et de suivi

---

Revue Banque, juillet / août 2005

*Créée en 2001, l'Agence France Trésor a pour mission de gérer la trésorerie et la dette de l'État au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions possibles de sécurité.*

L'Agence France Trésor (AFT) a élu domicile au coeur de l'Administration, bâtiment Colbert, au 9<sup>e</sup> étage du ministère des Finances. Intégrée à la DGPT (Direction générale du Trésor et de la politique économique), l'Agence reste autonome, lui permettant ainsi d'être la plus proche possible du marché. C'est dans un *open space*, comparable à une salle des marchés d'une banque, qu'une petite équipe suit quotidiennement l'évolution du compte de trésorerie de la France et gère la dette de l'État.

Devant un mur d'écrans et une montagne de chiffres, représentant les flux entrants et sortants du compte unique de l'État auprès de la Banque de France - en moyenne 22 milliards d'euros par jour, les équipes de l'AFT ont mis en place des dispositifs améliorant la prévisibilité des mouvements.

Cherchant à optimiser les liquidités disponibles par des placements rémunérateurs tout en respectant les dispositions du traité de Maastricht, qui interdit à l'État d'être en déco les opérateurs sont chargés d'afficher chaque soir un solde créditeur de l'ordre de 100 millions d'euros. L'Agence a donc la possibilité d'emprunter à court ou long terme, mais en pratique elle émet principalement de la dette à court terme tout au long de l'année.

Véritable "caissier de l'État", la cellule trésorerie s'appuie sur une prévision de recettes et des dépenses sur l'année à venir pour assurer la continuité financière de l'État et faire face aux échéances. Elle est en permanence en étroite collaboration avec les 21 spécialistes en valeur du Trésor (SVT), ses interlocuteurs privilégiés sur le marché des titres d'État.

Depuis le 7 juillet 2003, le groupe des SVT comporte cinq établissements français et seize établissements non-résidents - dont six américains, trois britanniques, deux

allemands, deux suisses et un italien, un néerlandais et un japonais. Ils ont la responsabilité de participer aux adjudications, de placer les valeurs du Trésor et d'assurer la liquidité du marché secondaire. La gestion de la dette représente de fait la seconde grande mission de l'AFT. Chaque année en septembre, au moment de la publication du projet de loi de finances.

L'Agence prend connaissance du déficit à financer et de la dette à rembourser.

En 2005, l'État doit financer un déficit budgétaire de 45 milliards d'euros et assurer le remboursement de 66 milliards d'euros de dette à moyen et long terme venant à échéance. Son besoin de financement est donc de 111 milliards d'euros. La cellule dette élabore un programme d'émissions, pour émettre de la dette à moyen terme (BTAN) et à long terme (OAT, OATi et OAT€i).

Au fil du mois, quelques journées phares viennent rythmer cet univers deux jeudis par mois ont lieu les adjudications de BTAN et OAT, tandis que chaque lundi a lieu une adjudication de BTF, préparée en amont avec les SVT en conférence call. Enfin, toutes les six semaines, un petit-déjeuner de travail réunit les économistes des SVT sur différents thèmes de recherche, une note mensuelle étant rédigée pour un usage interne. Parallèlement, l'informatique, la macroéconomie, le back-office, le contrôle des risques, la stratégie et la modélisation ainsi que la communication sont autant de fonctions supports qui restent indispensables au bon fonctionnement des univers de la trésorerie et de la dette.

## A L'ETRANGER

### LES PROGRAMMES DE ROAD SHOWS

**Benoît Cœuré, directeur général adjoint de l'AFT, revient d'Iran, où il a rencontré les représentants de la Banque :**

"Récemment, j'étais au Moyen-Orient pour présenter à la Banque centrale d'Iran l'économie française et celle de la zone euro ainsi que sa politique économique. Typiquement, elle nous a interrogés sur les conséquences du référendum. Mais nous ne communiquons que sur la situation des finances publiques françaises, qui influence directement l'évolution de la dette. Nous leur vendons l'euro et leur expliquons pourquoi il vaut mieux acheter de la dette française que celle des autres États membres. Notre rôle est donc de promouvoir l'image de la France dans cette communauté d'investisseurs.

L'essentiel de nos investisseurs est dans la zone euro il s'agit des grands assureurs français, italiens, allemands et des fonds de pension anglais, néerlandais, scandinaves. Ayant leur propre service d'études, nous les rencontrons moins souvent. En revanche, le besoin de pédagogie vers les investisseurs hors zone euro est important.

Nous avons donc lancé un programme de road shows à l'étranger il y a une dizaine d'années. Il nous sert non seulement à expliquer notre gestion de dette mais aussi à vendre le fondamental, c'est-à-dire l'économie française. Nous jouons un véritable rôle de « représentant de commerce » en effectuant près d'une trentaine de déplacements annuels. Nous essayons de rendre visite aux grands investisseurs internationaux une fois par an, tels que les banques centrales asiatiques (Banque centrale de Chine, Banque du Japon, Banque de Corée...) et les investisseurs américains à New York.

Il y a deux mois j'étais à Shanghai pour rencontrer des banques commerciales chinoises qui ont pour l'instant peu d'euros mais qui ont un réel potentiel d'achat, les réglementations se libéralisent et les banques veulent diversifier leurs actifs."

### L'OATÀ 50 ANS

- L'Agence France Trésor a lancé le 23 février 2005 une nouvelle obligation, la plus longue de la courbe des taux en euro, l'OAT de maturité 25 avril 2055. L'obligation porte coupon à 4 %/0. Le taux d'intérêt au lancement était de 4,21 % soit un rendement supérieur de

0,03 % à celui de l'OAT de référence à 30 ans.

- Les chefs de file de cette opération étaient Barclays Capital, BNP Paribas, Deutsche Bank et HSBC-CCF. Les co-chefs de file distingués étaient Crédit Suisse First Boston, Ixis CIB et JP Morgan. Les 21 spécialistes en valeur du Trésor faisaient parti du syndicat.

## GLOSSAIRE

### **BTF**

- Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté, titre assimilables de maturité initiale inférieure ou égale à un an.

### **BTAN**

- Bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels, valeurs assimilables émises de 2 à 50 ans.

### **OAT**

- Obligations assimilables du titre émis de 7 à 50 ans.

### **OATi**

- OAT indexée sur l'indice des prix à la consommation en France.

### **OAT*€*i**

- OAT indexée sur l'inflation de la zone euro.

## L'Ecole Nationale du Trésor Public, un nouvel établissement à Lyon au service de la modernisation de l'Etat

---

Revue du Trésor – juillet 2005

Martine Viallet, Directrice de l'ENPP

### Une réforme nécessaire

Le Trésor Public recrute au moyen de concours administratifs, à trois niveaux : inspecteur et huissier (catégorie A, niveau bac + 3), contrôleur (catégorie B, niveau bac) et agent de recouvrement (catégorie C, niveau brevet). Ces cadres sont également accessibles aux agents déjà en poste par la voie des concours internes.

Après avoir réussi le concours, les fonctionnaires stagiaires reçoivent une formation initiale dispensée par l'Ecole nationale du Trésor Public (ENT), qui les prépare à leur futur métier. Une importante réforme de ces formations a été décidée par le directeur général de la Comptabilité publique et mise en oeuvre successivement pour ces trois publics.

En effet, le réseau du Trésor Public est engagé dans un très grand renouvellement du contenu et du mode d'exercice de ses missions. Trois exemples illustrent cette démarche: la mise en oeuvre de la nouvelle constitution financière de l'Etat (loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001), qui renforce les exigences de qualité comptable et axe les contrôles sur les processus plus que sur les actes ; la rénovation des principales applications de gestion du Trésor Public, qui, en industrialisant les traitements répétitifs et en donnant un accès partagé à l'information, recentre le travail des agents vers les tâches à valeur ajoutée intellectuelle; la généralisation des engagements qualité, dont le plus connu est celui du programme « Pour vous faciliter l'impôt ».

Il importait donc d'adapter la formation, initiale comme continue, à cette nouvelle donne. L'enjeu était d'autant plus important que les prévisions de départs à la retraite, bien que compensés en partie seulement par des recrutements, laissaient présager des besoins élevés de formation initiale.

La formation se devait donc d'être mieux équilibrée entre les ambitions techniques et managériales, ces dernières étant la garantie d'une capacité d'adaptation aux évolutions présentes et futures, tout en privilégiant l'alternance entre théorie et pratique, en incluant une préparation au premier métier et en intégrant pleinement les technologies de l'information et de la communication,

Pour les inspecteurs, dont la scolarité se déroule à l'établissement de Noisiel (Marne-la-Vallée), cette réforme a été mise en place progressivement pour les nouvelles promotions entrant en 2002, 2003 et 2004, Elle est actuellement achevée. Pour les contrôleurs, la réforme a constitué un changement plus important, car elle a conjugué une nouvelle pédagogie et la création d'un établissement spécialisé à cette fin.

En effet, jusqu'au 11 mars 2004, la formation initiale des contrôleurs se déroulait dans des centres régionaux, les CFPU, sous la responsabilité du trésorier-payeur général du département d'implantation. Cette situation présentait notamment l'inconvénient majeur d'une hétérogénéité des scolarités. Aussi le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a-t-il accepté en 1999 la proposition du directeur général de la Comptabilité publique de créer au sein de l'ENT un établissement spécialisé pour la formation initiale des contrôleurs, à l'image de celui qui existait de longue date pour les inspecteurs.

Or, les contrôleurs sont des acteurs importants de l'organisation du réseau du Trésor Public et de l'accomplissement de ses missions, car ils exercent, sous la responsabilité d'un inspecteur, soit des fonctions d'encadrement à la tête d'une petite équipe, soit directement une activité faisant appel à une certaine expertise. En outre, les contrôleurs principaux, plus expérimentés, peuvent exercer par exemple les fonctions d'adjoint dans une trésorerie, un service de trésorerie générale, ou de second adjoint dans de

plus grosses structures. L'enjeu de leur formation était donc capital.

### **Une pédagogie ambitieuse et réaliste**

Les objectifs pédagogiques de la nouvelle formation initiale des contrôleurs sont doubles.

Les enseignements du tronc commun :

#### **1-Compréhension du contexte professionnel :**

- Bureautique
- Management et communication
- Environnement professionnel
- Environnement juridique et institutionnel

#### **2-Acquisition des compétences techniques :**

- Comptabilité générale
- Informations budgétaires et comptables
- Recettes publiques
- Dépenses publiques
- Trésorerie
- Expertise et conseil

### **D'abord, des objectifs généraux corrélés à l'exercice d'une fonction au sein du réseau du Trésor Public**

Il s'agit, d'une part, de donner au contrôleur la compréhension de l'environnement interne et externe du Trésor Public, la connaissance des acteurs, des missions et moyens du réseau, d'autre part, de l'imprégner de la déontologie et de l'éthique nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

### **Ensuite des objectifs particuliers liés à la transmission des compétences professionnelles du futur contrôleur**

Il convient ainsi de lui transmettre des compétences techniques, successivement par une assimilation du socle des techniques du Trésor Public puis par une préparation spécifique au premier emploi qu'il occupera, il faut aussi lui permettre d'appréhender son positionnement d'agent d'encadrement en développant ses capacités d'analyse, de synthèse et d'adaptabilité et en le sensibilisant au domaine relationnel (communication, rôle d'animateur et de relais).

En résumé, on peut dire que cette formation doit lui permettre d'acquérir des savoirs et savoir-faire techniques, des « savoir-être »

indispensables aux qualités relationnelles que requièrent de plus en plus les métiers du Trésor Public et l'adaptabilité qu'imposent les évolutions technologiques et réglementaires.

Ces objectifs ont abouti à une formation sur douze mois, conçue en deux parties : cinq mois de scolarité à l'ENT - établissement de Lyon, sept mois de stage pratique dans son département d'affectation, s'achevant par deux journées de clôture de la formation initiale. A l'issue de cette année, s'il a rempli les conditions de validation de sa scolarité et de son stage pratique, le contrôleur stagiaire est titularisé.

Sur les cinq mois de scolarité, dix-sept semaines sont consacrées aux apprentissages du tronc commun (dont cinq pour la compréhension du contexte professionnel, onze à l'acquisition de compétences techniques et une en stage d'immersion dans un poste comptable non centralisateur et trois à la préparation au premier métier.

Sur les sept mois de stage sur le terrain, dans le département d'affectation, les huit premières semaines s'effectuent dans une structure autre que celle d'affectation, les autres dans le poste d'affectation.

Les trois périodes de stage s'effectuent à partir d'un cahier des charges défini par l'ENT, afin d'assurer la complémentarité avec la formation théorique et le respect des objectifs de la formation.

Les méthodes de formation utilisées sont celles de la pédagogie pour adultes, largement interactives, et intègrent l'utilisation banalisée de l'outil informatique, chaque stagiaire étant doté d'un micro-ordinateur portable et ayant accès aux informations du site intranet de la Direction générale de la Comptabilité publique.

Élément important de la réforme, les cours sont dispensés par des formateurs permanents de l'établissement de Lyon, qui ont suivi une formation à la pédagogie pour adultes. Tous les stagiaires reçoivent le même cours, même lorsque la formation a lieu en petits groupes (de vingt à trente stagiaires). Ces cours ou modules sont conçus par les formateurs et validés par la direction des études. Ainsi, est assurée l'homogénéité et la qualité de la formation ainsi que son adéquation aux objectifs poursuivis.



Seuls les modules de la phase « premier métier » sont délivrés par des praticiens du réseau, mais sur la base là encore de modules écrits par l'établissement, en lien étroit avec le réseau. Le recours à ces praticiens résulte de la volonté de préparer de façon la plus opérationnelle possible les stagiaires à leurs futures fonctions.

Une évaluation des acquis a lieu régulièrement (au total, trois évaluations sur épreuves écrites, une épreuve collective, écrite et orale, et, à l'issue de la formation théorique au premier métier, une épreuve orale individuelle). Le résultat de chaque évaluation est communiqué au stagiaire. Si le stagiaire, à l'issue de sa formation théorique, n'obtient pas une moyenne de 10 sur 20, il doit redoubler son stage théorique. Quant au stage de sept mois dans le département d'affectation, il donne lieu à un rapport de stage par le chef d'unité. Et c'est sur la base des résultats de ces deux modes d'évaluation qu'est prise la décision de titularisation.

### **Un établissement à la hauteur des ambitions pédagogiques**

Pour prendre en charge cette formation, une équipe dédiée a été constituée. D'abord structure de projet, hébergée à la trésorerie générale du Rhône et dirigée par Marie-Sylvette Serra, receveuse des finances, sous l'autorité du directeur de l'ENT, cette équipe a travaillé simultanément sur le projet pédagogique, la mise en place de l'organisation administrative et pédagogique et la réalisation de l'immobilier, aidée pour ce dernier par l'antenne régionale de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du ministère. Transférée sur le site début 2004, elle a progressivement grossi pour atteindre son effectif cible pour l'ouverture. Elle compte actuellement 51 personnes, dont 23 formateurs. Comme l'établissement de Noisiel, l'équipe inclut un directeur des études, acteur clef à la fois de la réflexion pédagogique, de la cohérence avec les réformes en cours et l'évolution des techniques au sein du Trésor Public, et des relations avec le réseau, élément important de la nouvelle formation initiale.

Au niveau national, un comité de suivi, présidé par le chef de service de la Direction générale de la Comptabilité publique et animé par le directeur de l'ENT, a permis de rendre régulièrement les arbitrages nécessaires et de s'assurer du bon déroulement du projet.

L'équipe projet est devenue l'équipe de

l'établissement de Lyon de l'ENT, dirigée par Mme Serra. En effet, la création de cet établissement s'est effectuée en parallèle à une modification du statut de l'Ecole, à laquelle elle a contribué. Car l'ENT, à l'origine école de formation initiale des seuls inspecteurs du Trésor Public, a vu ses attributions s'étendre progressivement à l'ensemble de la formation initiale, en parallèle avec la généralisation de celle-ci et son amélioration. Il devenait donc nécessaire de la doter de structures adaptées à cette nouvelle configuration. C'est chose faite depuis l'arrêté du 9 septembre 2004, qui transforme l'ENT en service à compétence nationale (SCN), composé de quatre établissements : trois de formation (les établissements respectivement de Noisiel, compétent notamment pour la formation initiale des agents de catégorie A, de Lyon, chargé notamment de la formation initiale des contrôleurs, et de Noisy-le-Grand, compétent notamment pour celle des agents de recouvrement), plus le Centre national de documentation du Trésor Public (CNDT), qui édite et diffuse la réglementation de la Direction générale de la Comptabilité publique et assure des prestations de service documentaire pour le compte de celle-ci, du réseau du Trésor Public et de ses partenaires.

Le statut de SCN s'inscrit dans la politique ministérielle et gouvernementale de séparation entre les fonctions de conception, compétence des administrations centrales, et d'opérateur, dévolue à des services déconcentrés, qu'ils soient SCN ou établissements publics selon les missions, la taille ou les ministères.

L'établissement de Noisiel est à la fois établissement de formation et siège de l'Ecole, abritant les services communs aux quatre établissements, pour permettre une synergie administrative et pédagogique et assurer la cohérence des différentes formations. Les quatre établissements sont placés sous l'autorité du directeur de l'ENT.

Notons que, conformément au nouveau statut de l'Ecole, la formation initiale des contrôleurs issus des concours interne et externe n'est pas la tâche unique de l'établissement lyonnais, même si elle est et restera sa mission principale : dès sa première année de fonctionnement, il a assuré la formation des contrôleurs issus du concours interne spécial, qui bénéficient d'une formation plus courte (quatre semaines dont deux de stage), mais qui s'inspire des mêmes principes pédagogiques. Et, à partir de l'automne 2005, il assurera la formation d'adaptation

à l'emploi des agents de recouvrement nommés contrôleurs par liste d'aptitude. Jusqu'ici, cette formation, limitée à deux semaines (une théorique, une en stage), était assurée en CFPU. Désormais, elle est portée à quatre semaines, dont deux théoriques. Leur formation s'inspirera des mêmes objectifs et méthodes que ceux des contrôleurs issus du concours.

Enfin, reflet d'une formation conçue comme ouverte aux évolutions des administrations et de la société, l'établissement de Lyon ouvrira une partie de ses locaux pour diverses manifestations culturelles, afin de permettre que son site architectural profite à un plus large public, dans le respect de la vocation pédagogique et de la qualité de l'établissement.

### **Une première année de fonctionnement prometteuse**

Au terme d'une année de fonctionnement, il convient de s'interroger sur la conformité des premiers résultats aux ambitions décrites. Le bilan provisoire est encourageant

#### **D'abord, quantitativement**

L'établissement a relevé le défi d'accueillir la première promotion, de 274 stagiaires, alors que les travaux étaient à peine finis, et entièrement sur la base, comme prévu dans le cahier des charges, de la nouvelle pédagogie et des modules écrits à neuf. La deuxième promotion, entrée le 1 octobre 2004, comportait 373 stagiaires, soit presque la limite de capacité d'accueil. La troisième, dont la scolarité a commencé le 1er mars 2005, en compte 253.

L'établissement a aussi accueilli en 2004, pour des périodes courtes, 228 contrôleurs préparant le concours de contrôleur principal, 223 agents de recouvrement préparant celui de contrôleur, 209 agents préparant le concours de contrôleur interne spécial et 88 lauréats du concours interne spécial en formation initiale (pour deux fois une semaine de scolarité).

Ce sont ainsi 1 395 stagiaires qui ont été accueillis par le nouvel établissement lyonnais de l'ENT au cours de ses dix premiers mois de fonctionnement.

#### **Ensuite, qualitativement**

Certes, il est plus difficile de mesurer le

succès en la matière, la qualité d'une formation étant complexe à évaluer et surtout ne prenant son sens qu'*ex post*, au vu de l'amélioration du niveau des prestations rendues par les services dans lesquels travaillent les agents formés. Cela dit, on dispose d'ores et déjà de quelques éléments d'appréciation. En effet, d'une part, les stagiaires sont invités à remplir systématiquement des questionnaires d'évaluation à la fin de la scolarité, d'autre part, l'établissement a réalisé une évaluation *ex post* cinq mois après la fin de la scolarité auprès à la fois des stagiaires et de leurs chefs de poste ou de service.

S'agissant des évaluations de fin de scolarité, si les scores étaient moyens à l'issue de la première session (mais honorables compte tenu du caractère entièrement nouveau de toutes les prestations), ils étaient très positifs à l'issue de la deuxième. Le pourcentage de stagiaires jugeant la formation suivie positive est passée de 39 % pour la première promotion à 66 % pour la suivante. L'analyse fine des réponses au premier questionnaire montrait que les critiques ne portaient pas sur le fond, mais sur la trop grande densité des enseignements, un souhait de plus d'interactivité et d'exercices pratiques, défauts classiques pour une période de rodage. La préparation aux premiers métiers était jugée très largement améliorable. Quant à l'opinion globale sur la scolarité, elle était très favorable dès la première promotion (75 d'opinions positives ou très positives) et est restée à ce niveau.

S'agissant des évaluations différées à l'issue de l'ensemble de la première année de formation, elles sont excellentes. L'opinion globale des stagiaires du 1er mars 2004 sur les formations des sept derniers mois de formation sont jugés à 89 % avoir répondu aux attentes des stagiaires. Le point faible reste la préparation au premier métier, mais précisément elle a été très largement améliorée pour la promotion suivante.

L'évaluation par les chefs de poste ou de service est systématiquement très favorable, les réponses se situant entre 67 et 96 de jugements favorables selon les compétences. En particulier, 90 % estiment l'outil bureautique maîtrisé, 96 % que les nouveaux contrôleurs ont une bonne compréhension de leur environnement professionnel, 74 % que les procédures relatives à l'exercice de la mission sont assimilées et 70 % pour l'utilisation des applications informatiques. Ces scores sont très encourageants.

L'ensemble de ces évaluations, notamment les différées, ont fait l'objet d'analyses avec les stagiaires de la première promotion revenus à l'Ecole fin février 2005 pour les deux journées de clôture de leur formation initiale. Les débats ont permis de vérifier la pertinence des principes de la réforme et l'adaptation globale de la scolarité et des stages tels qu'ils se sont déroulés pour la première promotion, tout en vérifiant que les améliorations apportées pour la deuxième scolarité remédiaient bien aux points faibles ressentis par les premiers stagiaires.

En effet, au vu des évaluations de la première scolarité, des adaptations ont été apportées pour la deuxième rentrée, et les chiffres *supra* montrent qu'elles étaient justifiées. Il s'est agi essentiellement de mieux adapter les emplois du temps, sans réduire le nombre d'heures d'enseignement ou de travail en équipe, de mieux articuler les phases tronc commun et « premier métier », d'intégrer plus d'exercices et d'améliorer le module « premier métier ». Quant à l'interactivité, elle s'est développée grâce à une meilleure maîtrise de ses techniques par les formateurs.

De nouvelles améliorations sont en cours de préparation, selon un processus d'amélioration continue. Et, outre évaluation systématique par les stagiaires, il sera procédé périodiquement à un questionnement du réseau les accueillant. Cela participe de l'écoute que l'ENT doit avoir par rapport aux besoins de celui-ci et donc de la démarche qualité dans laquelle elle s'engage progressivement.

### **Conclusion : les nouveaux défis**

La création de l'établissement de Lyon de l'ENT a été une étape importante dans la politique de formation de la Direction générale de la Comptabilité publique. La réforme de la scolarité des contrôleurs dont elle a été le support va se poursuivre et s'approfondir les adaptations encore à venir des modules et l'amélioration des liens avec le réseau du Trésor Public devraient permettre d'atteindre un niveau élevé de qualité. La formation plus substantielle des contrôleurs nommés par promotion interne, à partir de l'automne 2005, sera une deuxième étape importante de la rénovation de la formation des personnels de catégorie B, compte tenu du nombre important d'agents concernés.

D'autres étapes suivront dans d'autres domaines. Nous en citerons quelques-unes : pour l'établissement de Noisiel, l'allongement de deux à

trois mois de la formation des contrôleurs nommés inspecteurs, également fort enjeu en termes de modernisation et de management; la mise en place d'une démarche qualité pour les formations initiales, d'abord des cadres A, qui sera ensuite généralisée à l'ensemble de l'ENT ; pour l'établissement de Noisy-le-Grand, l'introduction d'une démarche de formation au premier métier des agents de recouvrement, comme pour les contrôleurs et inspecteurs ; le transfert progressif à l'ENT de la compétence en matière de formation continue, et son intervention dans le recrutement, qui viendront achever le transfert vers cet opérateur de la mise en oeuvre de la politique de formation définie par la Direction générale.

## Impôt sur la fortune

La Vie Financière, du 20 au 26 mai 2005

### 1. Qui est redevable de l'impôt?

L'ISF est dû par les personnes qui possédaient un patrimoine taxable supérieur à 732 000 euros au 1er janvier 2005, seule leur situation à cette date devant être prise en compte.

#### Domicile fiscal au 1er janvier 2005

Cette donnée revêt une très grande importance dans la mesure où, tandis que les personnes ayant leur domicile fiscal en France sont en principe soumises à l'ISF sur la totalité de leurs biens, qu'ils soient situés en France ou à l'étranger (voir page 60), les non-résidents ne supportent cet impôt que sur leurs seuls biens situés en France. Les critères permettant de déterminer le lieu de résidence sont les mêmes qu'en matière d'impôt sur le revenu. Il y a donc lieu de se référer à cet égard aux dispositions des conventions internationales (même si elles ne concernent que l'impôt sur le revenu) ou, à défaut de convention, aux règles définies par l'article 4 B du Code général des impôts. Selon cet article, est considéré comme ayant son domicile fiscal en France le contribuable qui a dans ce pays soit son foyer, soit son lieu de séjour principal, soit le centre de ses intérêts économiques, ou encore le contribuable qui y exerce une activité professionnelle.

#### Situation de famille au 1<sup>er</sup> janvier 2005

En matière d'ISF, le foyer fiscal comprend les deux conjoints, partenaires d'un Pacs ou concubins notoires, et leurs enfants mineurs (les enfants majeurs sont en revanche soumis en leur nom propre à l'ISF même s'ils sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents au titre de l'impôt sur le revenu). Les biens appartenant à l'ensemble de ces personnes doivent donc en principe faire l'objet d'une déclaration commune. Une personne célibataire, veuve ou divorcée non liée par un Pacs et ne vivant pas en concubinage est, quant à elle, soumise à l'ISF sur ses propres biens et ceux des enfants mineurs vis-à-vis desquels elle exerce l'autorité parentale. La différence essentielle avec l'impôt sur le revenu réside dans la prise en compte de l'état de concubinage notoire, qu'il soit homosexuel ou hétérosexuel. Ainsi, alors qu'il fait l'objet d'une imposition distincte à l'IRPP, un contribuable divorcé continuant la vie commune avec son ex-conjoint doit inclure les biens de ce dernier ans son patrimoine taxable.

#### Conditions d'imposition séparée des époux

Par exception, dans deux situations précises, les époux font l'objet d'impositions distinctes à l'ISF soit lorsque, étant mariés sous le régime de la séparation de biens, ils ne vivent pas sous le même toit, soit lorsque, étant en instance de divorce ou de séparation de corps, ils ont été autorisés par le juge à résider séparément.

#### Prise en compte des biens des enfants mineurs

Les enfants mineurs (moins de 18 ans) dont les biens doivent être compris dans le patrimoine de leurs parents sont ceux vis à vis desquels ces derniers exercent l'autorité parentale. Peu importe la nature du lien de filiation - légitime, naturelle ou adoptive. Il est par ailleurs indifférent que les enfants soient ou non communs aux deux époux, partenaires d'un Pacs ou concubins notoires. Dès lors qu'ils sont placés sous l'autorité parentale de l'une de ces personnes, leurs biens doivent être inclus dans le patrimoine imposable du couple. Par exemple, un époux doit faire figurer dans sa déclaration les biens possédés par les enfants mineurs nés d'un précédent mariage de son conjoint si ce dernier exerce l'autorité parentale.

#### Etat du patrimoine au 1 janvier 2005

La situation d'un contribuable vis-à-vis de l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre d'une année donnée dépend uniquement de la consistance et de la valeur de son patrimoine au 1- janvier de l'année en question. Toute modification intervenant postérieurement à cette date dans la composition du patrimoine, comme toute fluctuation de valeur de tel ou tel élément, reste donc sans incidence. C'est à cette même date du 1<sup>er</sup> janvier qu'il convient de se placer pour apprécier si les biens susceptibles de bénéficier d'une mesure d'exonération (titres de sociétés, par exemple) remplissent les conditions légales.

### 2. Mode d'emploi

La réforme de l'ISF, ce n'est pas pour cette année. Toujours promise mais sans cesse repoussée, la refonte de cet impôt de solidarité sur la fortune, de plus en plus inadapté aux réalités économiques, devrait pourtant être une priorité. Seule modification pour 2005, une réévaluation du barème qui fait passer le seuil de taxation à 732 000 euros, contre 720 000

euros précédemment. Magnanime, le gouvernement a accepté pour 2005 d'indexer les tranches du barème sur l'inflation, la réévaluation devenant automatique pour les années à venir. Mais le passé n'a pas été pris en compte. Le dernier réaménagement remontant à 1997, le poids de l'ISF a été, entre-temps, alourdi d'environ 10 %. Résultat : le nombre de contribuables ne cesse de progresser alors que cet impôt rapporte de moins en moins d'argent à l'Etat. Selon les dernières statistiques disponibles, près de 300 000 personnes, soit 14 135 « nouveaux riches » de plus, ont payé l'ISF en 2003. Pourtant, la recette, avec 2,33 milliards d'euros, a été inférieure de 26 millions à celle de l'année précédente. Les « nouveaux riches » ne sont donc pas aussi argentés qu'on pourrait le croire.

Beaucoup d'assujettis en bas du barème, peu en haut. Les très grosses fortunes bénéficient à plein de l'exonération de l'outil de travail ou ont choisi de quitter le pays, laissant la note de l'ISF surtout aux propriétaires immobiliers. Avec la flambée du mètre carré, de nombreux contribuables se sont ainsi retrouvés au-delà du seuil fatidique de taxation, qui est aujourd'hui facilement atteint. La somme de 732 000 euros correspond au prix d'un cinq pièces à Paris ou d'une belle maison en province. Attention, le titre de propriété ne suffit pas pour être redevable : seul le patrimoine net est taxé, une fois déduites les dettes, donc le capital restant à rembourser sur les emprunts. La résidence principale bénéficie, en outre, d'une décote de 20 %.

Ces réserves faites, les propriétaires sont aujourd'hui les principales cibles de l'ISF avec, en plus, le difficile exercice de l'évaluation du bien, qui ne repose pas sur des données objectives mais sur la valeur vénale au 1<sup>er</sup> janvier, soit « le prix auquel ce bien pourrait ou aurait pu se négocier ». Pour les actions, c'est plus facile. Il suffit de choisir le cours le plus avantageux pour vous entre la valeur au 31 décembre et la moyenne des trente dernières séances de 2004. Si votre patrimoine est devenu taxable, ne paniquez pas pour autant !

Contrairement à sa mauvaise réputation, l'ISF n'est pas toujours confiscatoire. Dans la première tranche du barème, son coût reste même assez mesuré : 1 474 euros, par exemple, pour un patrimoine net taxable de 1 million d'euros, soit un ordre de grandeur comparable à la taxe d'habitation ou à la taxe foncière. Dans ce cas, remplir sa déclaration devient presque plus rébarbatif que de payer l'impôt. Cependant, il reste vivement conseillé de le faire, les pénalités en cas de défaut de déclaration pouvant coûter fort cher. Dans ce guide très détaillé, notre expert, Fabrice de Longevialle, vous explique la marche à suivre pour vous acquitter au mieux de ce pensum.

## Impôts : le travail qui révolutionnera le budget

L'Economiste du 18 juillet 2005

Jusque-là, la marge de manœuvre en matière d'arbitrages fiscaux était assez limitée, le législateur votant les éventuelles incitations à quelques jours du bouclage du budget. Souvent avec moins de visibilité. Un exercice un tantinet risqué, il faut l'avouer.

Cette fois-ci, on en sait un peu plus sur les débats qui devraient imprégner les orientations fiscales de la loi de Finances. Par quel miracle? Le travail d'analyse menée par le département de Nourredine Bensouda.

La particularité de l'étude c'est de se pencher d'abord sur le dossier chaud de la fiscalité dérogatoire, plus connue aussi sous le nom de dépenses fiscales.

Des dépenses à l'efficacité incertaine en dépit d'un coût de plus en plus important. Cette fiscalité constituait un enjeu budgétaire important mais jusque-là mal maîtrisé. Quel est l'impôt qui concentre le plus d'exonérations? A quel secteur profitent-elles... Des réponses particulièrement salutaires en période de sèche budgétaire, lorsqu'il faut aller chercher les économies là où elles se trouvent.

Cette nouveauté est d'un apport incomparable puisqu'elle permettra d'intégrer leur coût au budget de l'Etat et d'améliorer l'évaluation des choix budgétaires. Cet exercice n'a jamais été fait par le passé. C'est là toute l'originalité de l'initiative qui va dans le sens d'une meilleure qualité de l'information fournie au Parlement ainsi qu'au gouvernement. S'il fallait reprendre quelques conclusions de l'analyse, en des termes moins sibyllins, il y a au Maroc trop de niches fiscales, de systèmes dérogatoires, avec parfois des effets contre-productifs, comme pour la TVA dont les recettes semblent avoir marqué un essoufflement.

60 mesures d'incitations fiscales sur les 92 étudiées à juin 2005 (parmi 327 mesures dérogatoires recensées) bénéficient à la TVA. Les dépenses fiscales y afférentes représentent 60% de l'ensemble des dépenses évaluées, soit 7,670 milliards de DH sur 12,7 milliards en 2004 et 8,072

milliards de DH sur 13,3 milliards selon les projections 2005.

A la direction générale des Impôts on est d'ores et déjà catégorique, si élargissement de l'assiette il y a, il se fera par la TVA dans un premier temps. Autre constat important, la carotte des exonérations profite d'abord aux deux secteurs que sont l'immobilier et les industries alimentaires. A coup sûr, le gouvernement ne peut maintenir ces subventions fiscales au risque de compromettre le dynamisme des entrées d'impôt. Un moindre recours aux dépenses fiscales est donc une excellente piste. L'immobilier doit dès maintenant se préparer à moins de mansuétude fiscale. Sauf s'il a des arguments à faire valoir. Le travail d'analyse des dépenses fiscales s'inscrit dans l'esprit actuel de modernisation de la politique fiscale. Un vaste chantier auquel s'attaque l'Administration des impôts et qui porte à la fois sur les questions de gouvernance, d'harmonisation fiscale ou encore de simplification des procédures. Le tout, sous l'œil attentif du FMI et de l'UE.

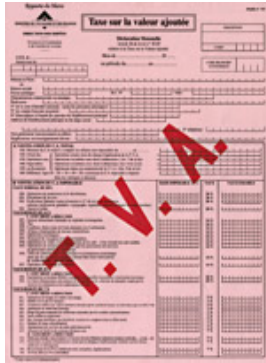
C'est la première fois qu'à l'intérieur de ce département les attentes et les besoins des usagers de ce service public font l'objet d'un effort d'analyse aussi approfondi.

La volonté de transparence, on la retrouve également au niveau du nouvel organigramme qui donne la part belle à l'orientation clients. Sur le plan organisationnel, la déclinaison de cette réforme se traduit par la réorganisation création de quatre directions, une direction support et trois directions métiers. Certains départements sont ainsi regroupés dans un souci de simplification. Par exemple, au lieu d'avoir un service assiette d'un côté, et de contentieux de l'autre, le client est pris en charge de bout en bout selon qu'il s'agit d'une personne physique ou morale. Parmi les changements majeurs, la division des vérifications est érigée en direction à part entière et devient la direction du contrôle fiscal avec là aussi une déclinaison métier. Ce contrôle était auparavant intégré au niveau de la direction chargée de l'assiette, des vérifications et de la comptabilité. La direction en charge du système d'information englobe désormais la division des ressources.

# FINANCES PUBLIQUES

## La réforme de la TVA

MAP, 21 octobre 2005



Le projet de loi de finances pour 2006 aura mobilisé jusqu'à la dernière minute les cadres des Finances. Objet de multiples va et vient entre le département de Oualalou et la Primature, le texte a subi autant de changements, au point que des responsables au ministère des Finances étaient presque incapables d'en donner le contenu exact le lendemain.

Il faut dire que ce projet de loi de finances, contrairement aux précédents, s'était fixé des objectifs tellement ambitieux que certains, y compris au sein du gouvernement, doutaient depuis un certain temps déjà qu'il puisse être adopté en l'état. Intervenues dans une conjoncture où les contraintes budgétaires sont nombreuses, les réformes envisagées, notamment celles d'ordre fiscal, avaient donc peu de chance de se voir concrétiser, tout au moins au courant du prochain exercice. Du coup, la copie présentée par le ministre des Finances et de la Privatisation, Fathallah Oualalou, lors du conseil de gouvernement du 7 octobre dernier, est maintenant réduite à sa plus simple expression. Du paquet de mesures fiscales dont il avait fait part à ses collègues du gouvernement, le conseil des ministres n'en a finalement avalisé que quelques-unes. Surtout, la grande réforme attendue de tous, certes avec quelque angoisse en particulier dans les milieux populaires, est remise à plus tard : la réduction du nombre de taux de TVA de quatre à deux.

### Le social a contrarié les ambitions budgétaires

Bien entendu, ce projet, comme nous le confie un ministre, n'est pas abandonné, mais son application immédiate, compte tenu des implications qu'il aurait produites sur les secteurs sociaux notamment, est jugée inopportune dans le contexte actuel. En effet, avec deux taux de 10 et 20 %, comme cela a été envisagé, toutes les activités et services taxés à 7 % seraient passés à 10 %. En terme

d'élargissement de l'assiette, objectif principal assigné à cette réforme, la mesure s'imposait d'autant plus fortement que les recettes publiques, désormais, devraient reposer essentiellement sur l'impôt de TVA, comme c'est la pratique un peu partout et comme le recommande le Fonds monétaire international (FMI) dans ses nombreux rapports sur le Maroc. L'impact eut été tout autre cependant sur le pouvoir d'achat des ménages, même si, dans l'esprit de ceux qui ont travaillé sur cette question, la réduction du nombre de taux devait par la suite et fatalement être accompagnée de réduction du niveau d'imposition. Mais peu importe : du moment que le poids d'une telle mesure paraissait difficilement supportable par les ménages, le conseil des ministres a jugé plus opportun d'y surseoir et d'opérer, sur ce registre, à dose homéopathique. De sorte que le projet de réduire à deux les taux de TVA devrait pouvoir être réalisé à l'horizon 2008. D'ici là, des ajustements seront introduits là où l'on pense que cela fera moins mal, et c'est déjà le cas dans le texte proposé aux députés ce vendredi 21 octobre. En effet, un certain nombre d'activités et de services devraient voir le taux de TVA auxquels ils sont assujettis passer de 7 % à 10 %. Du paquet de mesures fiscales dont il avait fait part à ses collègues du gouvernement, le conseil des ministres n'en a finalement avalisé que quelques-unes. Surtout, la grande réforme attendue de tous, certes avec quelque angoisse en particulier dans les milieux populaires, est remise à plus tard : la réduction du nombre de taux de TVA de quatre à deux.

### Le social a contrarié les ambitions budgétaires

Bien entendu, ce projet, comme nous le confie un ministre, n'est pas abandonné, mais son application immédiate, compte tenu des implications qu'il aurait produites sur les secteurs sociaux notamment, est jugée inopportune dans le contexte actuel. En effet, avec deux taux de 10 et 20 %, comme cela a été envisagé, toutes les activités et services taxés à 7 % seraient passés à 10 %. En terme d'élargissement de l'assiette, objectif principal assigné à cette réforme, la mesure s'imposait d'autant plus fortement que les recettes publiques,

désormais, devraient reposer essentiellement sur l'impôt de TVA, comme c'est la pratique un peu partout et comme le recommande le Fonds monétaire international (FMI) dans ses nombreux rapports sur le Maroc. L'impact eut été tout autre cependant sur le pouvoir d'achat des ménages, même si, dans l'esprit de ceux qui ont travaillé sur cette question, la réduction du nombre de taux devait par la suite et fatalement être accompagnée de réduction du niveau d'imposition. Mais peu importe : du moment que le poids d'une telle mesure paraissait difficilement supportable par les ménages, le conseil des ministres a jugé plus opportun d'y surseoir et d'opérer, sur ce registre, à dose homéopathique. De sorte que le projet de réduire à deux les taux de TVA devrait pouvoir être réalisé à l'horizon 2008. D'ici là, des ajustements seront introduits là où l'on pense que cela fera moins mal, et c'est déjà le cas dans le texte proposé aux députés ce vendredi 21 octobre. En effet, un certain nombre d'activités et de services devraient voir le taux de TVA auxquels ils sont assujettis passer de 7 % à 10 %, d'autres de 14 % à 20 %, d'autres enfin de 0 % à 10 %

### **Le ciblage par population au lieu du soutien généralisé**

C'est désormais une certitude, avec le tarissement progressif des revenus de privatisations et des recettes douanières, l'Etat n'a d'autres alternatives pour maximiser ces recettes que de piocher dans la fiscalité ; et de préférence dans la fiscalité indirecte. C'est plus facile à dire qu'à faire dans un pays comme le Maroc où l'intervention de l'Etat est encore indispensable pour soulager les couches les plus vulnérables. Tout le problème est de savoir à qui profite réellement l'intervention de l'Etat. Le rapport sur les dépenses fiscales élaboré par la Direction générale des Impôts (DGI) montre bien en tout cas le manque à gagner énorme (15 milliards de dirhams en 2005) subi par l'Etat. Pour des raisons multiples, ce sont souvent les moins nécessaires, voire les plus riches, qui en profitent le plus ; et les études menées à ce sujet l'ont démontré. Moyennant quoi, cette réforme de la fiscalité peut être retardée mais pas évitée. Comment ? Toute la question est là.

D'autre part, et afin de rationaliser les dépenses publiques, la réflexion est en cours sur la nécessité de faire profiter des ressources publiques toutes les catégories de la population. C'est le mécanisme de la «gendérisation». Autrement dit, le ciblage des dépenses par genre : femmes, enfants, vieillards,

etc. Un rapport est d'ailleurs préparé à ce sujet par la Direction des études et des prévisions financières. Il doit accompagner la loi de finances 2006.

Au total, ce projet de loi de finances, bien que contrarié dans son ambition d'accélérer le processus de réforme fiscale et budgétaire, ouvre quelques brèches dans ce sens, ce pourquoi, son élaboration a pris autant de temps et suscité moult commentaires

### **Quelques mesures fiscales proposées**

Dans l'objectif de parvenir à terme à une TVA à deux taux, il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2006 de modifier les taux d'imposition appliqués à certains services et activités. C'est ainsi que le taux de 7 % appliqué aux opérations financières (services bancaires, commissions de change, crédit-bail, OPCVM) devrait passer à 10 %. La loterie et le PMU (pari mutuel urbain), pour leur part, seront taxés à 20 % au lieu de 14 % actuellement.

Concernant les opérations de crédit agricole et les crédits accordés par le Fonds communal d'équipement (le FEC) aux collectivités locales, aujourd'hui exonérés, il leur sera appliqué une TVA de 10 %. Sur ce registre des opérations financières, le projet de loi de finances prévoit que seuls les intérêts des crédits à l'habitat social continueront d'être exonérés de TVA.

Au chapitre de l'IGR, le projet propose de relever, de 4 500 à 6 000 DH, le plafond de l'exonération au profit des stagiaires diplômés de l'enseignement supérieur ou de la formation professionnelle et ce pour une durée de 24 mois. Cette exonération peut être prolongée d'une année en cas de recrutement définitif dudit stagiaire.



# FINANCES PUBLIQUES

## Le contrôle fiscal : du fantasme à la réalité

Le Monde du 04 Avril 2005

Joël Morio et Thomas Varela

*Les inspecteurs du fisc surveillent davantage certaines professions ou situations. Les examens se font souvent sur pièces, sans que le contribuable en soit averti, mais, en cas de contrôle, il est déconseillé de « faire le mort »*

Tout le monde garde en mémoire Josiane Balasko dans le film Signes extérieurs de richesse, dans un rôle de contrôleur fiscal en train de compter les grains de caviar d'un vétérinaire (Claude Brasseur) pour tenter de connaître son train de vie et, par voie de conséquence, ses revenus, et savoir ainsi s'il a bien déclaré tous ses honoraires. Un cliché ? « Oui », répond un avocat spécialisé dans l'aide des contribuables contrôlés. « On est parfois proche de cette caricature », nuance un autre. « Le harcèlement des contribuables a pu exister par le passé, mais maintenant la procédure est bien trop encadrée, beaucoup d'intervenants y prennent part, il existe nombre de recours », affirme pour sa part un « vérificateur ».

Une chose est sûre, le contrôle fiscal fait peur et l'irruption d'un contrôleur déclenche des réactions proches de l'irrationnel. « J'ai vu souvent mes clients traiter de tous les noms le contrôleur à qui ils avaient affaire. Cela ne facilite pas les choses », raconte un avocat. D'ailleurs, les vérificateurs eux-mêmes préfèrent traiter avec un intermédiaire. « C'est plus pratique pour nous : nous parlons la même langue, raconte un inspecteur en région parisienne. Même si certains - mauvais - avocats contestent tout pour essayer de jouer la montre. » Quoi qu'il en soit, les contrôles sont rares. « C'est un événement exceptionnel dans la vie d'un particulier », constate Annick Ducros, avocate chez Stehlin. Cette vérification ne concerne les revenus modestes qu'en cas d'incohérence flagrante. « J'ai contrôlé des serveurs dans un restaurant chinois qui s'étaient acheté leur maison grâce à de l'argent reçu de leurs familles restées au VietNam, raconte Me Ducros. Ils n'ont pas réussi à prouver qu'il s'agissait seulement d'un prêt. Ils ont dû s'acquitter d'un redressement de 3 000 euros à l'époque (près de 20 000 francs). »

**Gangsters « sympathiques »**

Généralement, le choix du contribuable contrôlé est fait par le centre des impôts dont il dépend. La vérification la plus courante se fait sur pièces et vise à vérifier la cohérence des déclarations. Elle est quasiment systématique pour les revenus très élevés. En cas de doute important, le dossier est transmis à un inspecteur qui doit notifier au contribuable son contrôle et sa convocation.

Certains font l'objet de contrôles plus réguliers. C'est le cas notamment des personnes qui sont soupçonnées d'activités illégales. Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés pour coordonner le travail de la police, de la justice et des impôts. Les forces de l'ordre apportent aux contrôleurs des dossiers quand ils se penchent sur le cas de proxénètes, de trafiquants de drogue ou de machines à sous illégales camouflées dans les arrière-salles de cafés. « Les gangsters ne sont pas forcément les fraudeurs les plus difficiles à gérer, s'amuse un vérificateur. D'après mon expérience personnelle, ce sont peut-être même les plus sympathiques. »

Quelques professions sont aussi dans le collimateur du fisc. Les vedettes de la chanson, du cinéma et de la télévision font l'objet d'une attention toute particulière. Leurs démêlés avec l'administration des impôts alimentent régulièrement les colonnes de la presse « people ». Les mannequins sont également surveillés de près. Passant beaucoup de temps en voyage, ils « oublient » souvent de déclarer des revenus. D'une manière générale, ceux qui travaillent souvent à l'étranger, comme les cadres expatriés, font l'objet d'une attention particulière.

Pour le contribuable lambda, l'examen de sa situation fiscale peut se faire dans le prolongement du contrôle de son entreprise. Les dirigeants de sociétés sont particulièrement surveillés. Pour les autres, « le contrôle intervient souvent après un événement particulier comme l'acquisition d'un

bien immobilier, une donation faite à ses enfants ou une variation importante de patrimoine, observe Me Ducros. La première déclaration à l'impôt de solidarité sur la fortune peut attirer l'attention du fisc. »

Souvent, le contrôle se limite à une simple demande d'information. « Le pire, c'est de faire le mort », remarque Me Ducros. S'il n'y a pas eu fraude, la vérification se limite à l'examen de la réponse apportée.

Dans le cas contraire, ou si le dossier est complexe, un « dialogue » va s'engager entre le fisc et la personne contrôlée. Le contribuable va alors se mettre à nu. « C'est assez désagréable de dire tout ce que l'on possède, mais les moyens de vérification du fisc sont vastes, mieux vaut donc le faire », raconte Valérie Harnois-Mussard, avocate chez Fidal.

« Il n'est pas évident de reconstituer tout le patrimoine d'un particulier, souligne un vérificateur. Mais nous disposons de plusieurs moyens de recoupement : les déclarations antérieures, la conservation des hypothèques, qui conserve une trace des possessions de maisons. » Les contrôleurs ont aussi le droit d'examiner ce qui est porté au crédit des comptes bancaires. « Le plus facile à identifier, c'est quand l'argent non déclaré passe par le compte bancaire, explique le vérificateur. Nous surveillons de près aussi les va-et-vient du compte de l'entreprise au compte personnel. »

#### « Lutte des classes »

Les avocats spécialisés dans l'aide aux contribuables se plaignent cependant d'un certain a priori des inspecteurs. « Leur comportement a parfois un relent de lutte des classes », note l'un d'eux. Un autre estime que les contrôles deviennent de plus en plus techniques, ce qui n'est pas sans poser de problèmes, car, selon lui, certains vérificateurs n'ont pas toujours la compétence nécessaire.

Le concours à passer pour devenir inspecteur-vérificateur est ouvert aux titulaires d'une licence. Dans la réalité, les candidats sont allés plus loin dans le cursus universitaire, mais certains n'ont jamais fait de comptabilité ni de droit fiscal avant d'intégrer l'École nationale des impôts, située à Clermont-Ferrand.

Au terme de la procédure, seuls 10 % des dossiers traités, environ, donnent lieu à un « avis d'absence de rectification ». Au dessous d'un certain seuil de revenu, la procédure donne lieu à un redressement quasiment nul., « Il m'est arrivé de

ne pas redresser un photographe de mode dont l'activité était pourtant entièrement occulte, ainsi qu'un joueur de tennis aux revenus modestes », raconte un vérificateur.

Pour ceux qui, en revanche, doivent s'acquitter d'un redressement et qui en contestent le montant, des négociations peuvent s'instaurer. « C'est une véritable discussion de marchands de tapis », estime un avocat. En cas de désaccord persistant, une procédure qui peut durer une dizaine d'années commence...

#### Annexe :

##### Trois formes de vérification

☞ Le contrôle formel. Effectué pour toutes les déclarations de revenus, il se borne à corriger les erreurs matérielles constatées dans les déclarations, sans recours à des recherches extérieures.

☞ Le contrôle sur pièces. Il est réalisé à l'aide de tous les renseignements et documents contenus dans le dossier du contribuable, ainsi que, le cas échéant, d'informations complémentaires demandées au particulier inspecté ou collectées auprès de tiers,

☞ Le contrôle sur place. Forme la plus achevée de la vérification, il est encadré par des règles de procédure très strictes. Dans le cas d'un particulier, l'« examen contradictoire de la situation fiscale personnelle » (ESFP) consiste à vérifier l'exactitude du revenu global déclaré ou à déterminer ce revenu en cohérence avec la situation patrimoniale et de trésorerie ainsi qu'avec les éléments du train de vie des membres du foyer fiscal.

# FINANCES PUBLIQUES

## Trente mesures pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration fiscale

---

RFFP N° 89, Février 2005

Bruno Parent, Directeur général des impôts

L'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables constitue une préoccupation constante de la Direction Générale des Impôts (DGI). Elle s'inscrit dans la stratégie ministérielle de réforme du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie - « Bercy ensemble » - dont l'un des objectifs majeurs est de placer l'usager au coeur de l'organisation administrative. C'est dans ce cadre que 30 mesures ont été présentées le 3 novembre 2004.

### I. UNE ADMINISTRATION FISCALE QUI GARANTIT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ENTREPRISES

Plusieurs mesures permettent de conforter le dispositif et de le valoriser auprès des professionnels français et étrangers :

1. Les entreprises pourront obtenir un « contrôle sur demande », qui les aidera à bien appliquer les textes fiscaux. Sont visées les PME et PMI dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1,5 million d'euros pour les ventes et 450 000 d'euros pour les prestations de service, y compris les entreprises nouvelles. Le contrôle sera de courte durée et ciblé sur des points précis exprimés dans la demande écrite du contribuable, qui sera ainsi éclairé sur la bonne application de la loi à son cas particulier. En cas d'anomalies constatées dans les déclarations souscrites, les contribuables pourront régulariser leur situation dans des conditions favorables (intérêt de retard réduit de moitié) s'ils le font rapidement. À défaut de régularisation, le service procédera au rehaussement par la voie classique c'est-à-dire via une proposition de rectification.

2. Les entreprises pourront demander à l'administration, à l'occasion d'un contrôle fiscal, de s'engager explicitement sur un point examiné précisément par le vérificateur et n'ayant pas donné lieu à rectification. De la sorte, la situation du contribuable pour l'avenir sera sécurisée.

3. Le dispositif d'accord préalable sur les prix de transfert, qui est expérimenté en France depuis cinq ans, est généralisé et sera inscrit dans le Code

général des impôts afin de mieux le faire connaître des intéressés. Il s'agit d'accords négociés avec les États partenaires sur la juste répartition de la base imposable des groupes internationaux, qui peuvent ainsi obtenir une garantie a priori contre les risques de double imposition.

4. Ces accords préalables pourront désormais être également conclus avec la seule administration française dans certains cas (par exemple, en l'absence de procédure similaire dans l'autre pays concerné).

5. Les PME pourront sécuriser leur politique de prix de vente avec leurs filiales étrangères par un dispositif allégé d'accord préalable.

6. Lorsqu'un contribuable est imposé, au titre d'une même opération, en France et dans un autre État lié à la France par une convention fiscale, il peut avoir recours à une procédure amiable destinée à éviter les doubles impositions.

Désormais, lorsqu'une telle procédure aura été engagée, la mise en recouvrement des suppléments d'impôt pourra être reportée jusqu'au terme de la négociation. Les entreprises seront ainsi dispensées de fournir les garanties exigées aujourd'hui.

7. Un nouveau service en faveur des contribuables étrangers qui souhaitent réaliser des activités en France est mis en place. Ils pourront désormais interroger l'administration fiscale, par une demande écrite, précise et complète, pour savoir s'ils disposent ou pas d'un établissement stable en France (et donc, sur l'existence ou non d'obligations fiscales en France).

Cette procédure concernera les contribuables résidant dans un État lié à la France par une convention fiscale. En sécurisant les opérateurs, elle contribuera à renforcer l'attractivité de la France.

8. L'administration fiscale apporte régulièrement des précisions sur l'interprétation de dispositions fiscales à travers notamment ses instructions publiques. Elle le fait aussi dans des courriers adressés à des usagers notamment.

Désormais, les réponses aux usagers comportant une interprétation de dispositions fiscales de portée générale seront publiées sur le portail fiscal *impots.gouv.fr* après avoir été rendues anonymes.

Les lettres aux organisations professionnelles seront diffusées dans les mêmes conditions.

Cette publication permettra d'améliorer l'information de l'ensemble des contribuables sur l'interprétation des textes retenue par l'administration et de leur apporter davantage de sécurité juridique.

Les réponses publiées seront également incluses dans un rapport communiqué au Parlement afin de contribuer à la transparence des décisions prises.

Afin que le rescrit fiscal se développe dans notre pays, la direction générale des impôts met en place une cellule de pilotage et d'animation de la politique des rescrits, afin d'assurer la meilleure notoriété possible à ces dispositifs.

## **II. - UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS RESPECTUEUSE DU CONTRIBUABLE DE BONNE FOI**

L'administration fiscale dispose de moyens d'action pour exercer ses missions, dans un cadre juridique qui définit à la fois ses droits et ses obligations mais aussi les obligations et les garanties des contribuables. C'est dans cet « équilibre juridique » que s'inscrivent les relations entre l'administration fiscale et le contribuable.

Huit mesures contribuent à l'instauration de relations plus détendues et équilibrées :

1. Des contribuables de bonne foi peuvent se tromper dans l'établissement de leur déclaration d'impôt sur le revenu. L'administration fiscale s'en aperçoit à l'occasion de l'exploitation des informations transmises par les employeurs ou les établissements financiers.

Aujourd'hui, pour rectifier la déclaration erronée, l'administration fiscale adresse au contribuable une proposition de rectification. Au montant de l'impôt éludé est appliqué un intérêt de retard et, si la rectification porte sur des revenus salariaux, son calcul se fait en écartant le bénéfice de l'abattement de 20 %.

Cette rectification s'effectue du bureau, dans le cadre d'une procédure de contrôle, et peut intervenir dans les 3 ans de la réception de l'avis d'imposition par le contribuable.

L'automne prochain, un dispositif de relance amiable sera mis en place sur les revenus 2004 consistant à adresser un simple courrier pour porter à la connaissance des contribuables les éléments qui paraissent erronés et leur proposer de procéder eux-mêmes à la régularisation de leur dernière déclaration, sans autre formalisme (sans sanction ni intérêt de retard).

Cette mesure ne concernera pas les contribuables qui sont par ailleurs en cours de contrôle, les récidivistes et les contribuables pour lesquels l'importance de l'écart détecté permet de penser que les manquements déclaratifs ont été volontaires.

2. Dans le cadre des contrôles simples effectués du bureau, les services fiscaux adressent des demandes de renseignements. Dans la plupart des cas, le contribuable fournit les éléments utiles et cette réponse permet de classer son dossier sans rectification d'impôt. Cependant, les contribuables concernés ne sont pas systématiquement informés de ce classement et peuvent ainsi rester dans l'incertitude sur les suites de l'affaire.

Le contribuable sera désormais informé, dès la demande de renseignements qui lui est adressée, que le silence du service des impôts au-delà d'un certain délai à compter de sa réponse vaut classement du dossier sur ce point précis.

3. Les entreprises, quelle que soit leur taille, pourront régulariser leur situation en cours de contrôle sur place s'agissant des anomalies constatées par le vérificateur et commises de bonne foi. Elles bénéficieront d'un taux d'intérêt de retard réduit de moitié en cas de paiement immédiat des droits régularisés et de l'intérêt de retard.

4. La durée des interventions sur place en contrôle sera limitée pour toutes les entreprises. Celle-ci ne devrait pas dépasser 9 mois pour 100 % des entreprises moyennes et 90 % des grandes entreprises. La limitation actuelle de 3 mois reste bien sûr applicable aux petites entreprises.

5. Un guide des bonnes pratiques sera remis au vérificateur. Il s'agit d'un document interne qui rappellera quelques règles à respecter pour que le contrôle se déroule au mieux, notamment en matière de débat oral et contradictoire et de motivation des rectifications. Ces règles de « bonne conduite » déjà appliquées par la très grande majorité des vérificateurs, seront ainsi généralisées.

Symétriquement, il est créé une fiche de « recommandations au chef d'entreprise vérifiée ». Elle rappellera le cadre juridique dans lequel intervient le vérificateur et la légitimité de sa présence dans les locaux de l'entreprise. Elle contiendra des recommandations sur les conditions matérielles d'accueil du vérificateur et les modalités pratiques et organisationnelles à respecter par le chef d'entreprise pour que le contrôle se déroule dans de bonnes conditions.

Ces engagements réciproques confirment que les efforts à réaliser pour que les contrôles soient mieux acceptés, doivent être partagés par l'administration et le contribuable.

6. Lorsque le contribuable en difficulté a bénéficié d'un plan de règlement de sa dette fiscale et qu'il l'a respecté, il recevra une lettre de remerciement, qui lui rappellera également les différents moyens à sa disposition pour suivre son compte fiscal (téléphone, Internet). Une lettre de remerciement sera également adressée au contribuable pour lequel un contrôle fiscal externe se terminera sans rehaussement et se sera déroulé sans problème particulier.

7. En cas de différend, la prévention des conflits sera développée. Elle résultera principalement du recours au conciliateur fiscal dont chaque département est doté depuis 2004 et auquel tout contribuable peut s'adresser pour un problème lié au calcul ou au paiement de l'impôt, qui n'aurait pu être résolu avec son interlocuteur habituel.

8. Le dispositif des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaire, organismes dont l'intervention est sollicitée par le contribuable pour aider au règlement pré - contentieux des litiges, est amélioré. Leur champ de compétence est, en particulier, élargi et elles pourront également apprécier les questions de fait même lorsqu'elles sont liées à une question de droit.

### **III. - UNE ADMINISTRATION FISCALE ACCOMPAGNANT LES PARTICULIERS DANS LEUR DEVOIR FISCAL**

La législation fiscale reste complexe, malgré les efforts de simplification réalisés, et les contribuables éprouvent parfois des difficultés pour appliquer correctement les textes.

L'administration doit donc accompagner le mieux possible chaque contribuable dans son devoir fiscal, en lui expliquant ses droits et ses obligations et en le rassurant quand il doit prendre une décision à conséquence fiscale.

Trois mesures pour atteindre cet objectif concernent plus spécialement les particuliers :

1. La procédure de rescrit permet de répondre à des usagers qui souhaitent savoir si leur situation est conforme au regard des textes fiscaux et avoir ainsi l'assurance que la situation qu'ils ont décrite ne sera pas remise en cause. Comme pour les entreprises, une nouvelle impulsion est donnée à cette pratique pour la rendre plus accessible au plus grand nombre. D'une part, les particuliers qui souhaitent soumettre leur cas à l'administration fiscale pourront désormais le faire par Internet.

D'autre part, la cellule spécifique, évoquée précédemment et mise en place au sein de la direction générale des impôts, visera aussi les particuliers.

2. Les particuliers pourront être informés par téléphone, donc anonymement s'ils le souhaitent, des possibilités offertes par la législation, cela afin d'éclairer leur choix sur celle-ci, ou pour s'informer sur un dispositif favorable récent s'appliquant à leur cas. Les « centres impôts service » (c'est-à-dire les centres d'appels de la DG), disponibles 6 jours sur 7, seront les vecteurs privilégiés de cette information.

3. Le contribuable pourra, sur Internet ou par téléphone, consulter à partir de mi-2005 son « compte fiscal actualisé » (éléments déclaratifs, avis d'imposition et état des paiements), ce qui lui permettra de connaître en temps réel l'état exact et immédiat de l'ensemble de sa situation fiscale.

### **IV- UNE ADMINISTRATION FISCALE SIMPLIFIANT LES PROCÉDURES POUR FACILITER LA VIE DU CONTRIBUABLE**

Un élément important du civisme fiscal réside dans la transparence du langage et la simplicité des formalités.

Cinq mesures sont destinées à simplifier « la vie fiscale » :

1. Une administration fiscale qui parle la langue de tout le monde.

Un programme de réécriture systématique des courriers les plus couramment adressés aux contribuables est en cours pour utiliser des termes compréhensibles par tous, adopter une forme courtoise et écarter les expressions comminatoires ou obscures. Ce travail de fond s'accompagnera d'une formation régulièrement renouvelée des agents afin qu'ils conservent le réflexe d'une écriture administrative accessible à tous.

2. Une déclaration de revenus simplifiée pour 17 millions de foyers fiscaux environ.

La déclaration de revenus contient de très nombreuses rubriques afin de répondre à toutes les situations. À partir de la déclaration sur les revenus 2004, 17 millions de foyers fiscaux recevront une déclaration dont les rubriques à remplir correspondent pour l'essentiel à celles qu'ils ont remplies en 2003. Y figureront donc seulement les indications relatives à l'identification du contribuable, sa situation de famille, et, de manière beaucoup plus aérée qu'actuellement, les salaires, prime pour l'emploi, pensions ainsi que les réductions et crédits d'impôts les plus courants.

3. La suppression de la déclaration de revenus spécifique pour les contribuables qui s'installent à l'étranger, qui est aujourd'hui une source de complexité pour le contribuable comme pour l'administration.

4. La généralisation du paiement dématérialisé des impôts.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) améliore tous les dispositifs de sorte que le prélèvement dématérialisé devienne une pratique générale.

Pour inciter les contribuables à y recourir, deux améliorations sont prévues :

- Mieux faire connaître et faciliter le prélèvement automatique à l'échéance qui permet de payer automatiquement son impôt par tiers (impôt sur le revenu) ou une fois par an (taxe d'habitation, taxe foncière). Le prélèvement à l'échéance sera dorénavant appelé « prélèvement annuel » pour la taxe d'habitation et la taxe foncière, « prélèvement par tiers » pour l'impôt sur le revenu et le contribuable ne verra désormais son compte prélevé que 10 jours après la date de l'échéance de l'impôt.

- Rendre plus souple la mensualisation du paiement de l'impôt en rendant possible l'adhésion à la mensualisation jusqu'à la date limite de paiement du tiers, en retardant le prélèvement mensuel du 8 au 15 du mois, en généralisant progressivement les centres « prélèvement service » qui traitent en temps réel les modifications de prélèvement automatique.

5. L'expérimentation d'une déclaration de revenus pré-remplie par les soins de l'administration. Il s'agit d'apporter toute l'aide nécessaire aux contribuables - notamment ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec les démarches administratives - pour remplir leur déclaration de revenus.

L'administration fiscale expérimentera donc en 2005, en Ile-et-Vilaine, l'envoi aux contribuables d'une déclaration de revenus pré-remplie des éléments de salaire et de pension que les employeurs et organismes concernés adressent à l'administration. Bien entendu, les contribuables resteront entièrement responsables de leur déclaration.

## **V. - UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS ACCUEILLANTE ET DISPONIBLE**

Il s'agit d'améliorer l'accueil quotidien du contribuable dans les services des deux administrations fiscales (direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique), en prenant des engagements précis et concrets de qualité du service rendu.

Suivis et mesurés sur l'ensemble du territoire, ils s'inscrivent dans le programme « pour vous faciliter l'impôt » qui vise à améliorer encore la qualité du service rendu aux usagers.

1. Tout contribuable aura désormais une réponse rapide à la demande qu'il formule :

immédiatement au téléphone (s'il n'a pu joindre le service, celui-ci le rappellera sous 48 h) et dans le délai maximum d'un mois par lettre (avec le cas échéant, une lettre d'attente si la complexité de l'affaire requiert un délai).

2. Le contribuable ne sera plus renvoyé d'un service à l'autre : la prise en charge de sa demande se fera en une seule démarche de sa part, avec une répartition ultérieure par les soins de l'administration du traitement du dossier entre les différents services de la DGI et/ou de la DGCP concernés.

3. L'ouverture au public de tous les services en zone urbaine est élargie du lundi au vendredi, avec un accueil sur rendez-vous personnalisé et à la demande.

4. Le contribuable pourra se procurer, dans tous les services, tous les documents fiscaux utiles, sur place, par téléphone ou par Internet.

L'ensemble de ces mesures forme un tout cohérent et ambitieux, même si l'ensemble s'inscrit dans un mouvement de progrès déjà engagé par la DGI depuis plusieurs années.

Les dispositions qui concernent plus particulièrement le contrôle fiscal sur place, qui n'est pas la tâche la plus aisée de l'administration, sont aussi :

- un acte de confiance dans les vérificateurs et leur encadrement, professionnels du contrôle fiscal qui sauront progressivement s'approprier ces mesures et en faire bon usage ;

- un moyen d'assurer la notoriété de ce que sont vraiment les pratiques du contrôle fiscal dans notre pays, au-delà des idées reçues et des procès d'intention ;

- une manière de renforcer le contrôle fiscal là où il est le plus nécessaire, en améliorant sa légitimité et donc son acceptation.

De façon plus générale, ces 30 mesures devront s'apprécier dans le temps, en particulier s'agissant des outils de sécurité juridique car leurs succès ne dépend pas que de l'offre de service.

Il est aussi tributaire de la volonté des contribuables d'y recourir c'est-à-dire, pour partie, de l'image de l'administration, qui ne peut évoluer que dans la durée.

# FINANCES PUBLIQUES

## Le labyrinthe de la décision fiscale

Problèmes Economiques, 22 juin 2005

*La gouvernance est à la mode et s'applique désormais à l'ensemble des faits économiques et sociaux. Mais si tout, ou presque, a été écrit sur les conséquences économiques de la fiscalité, on a prêté moins d'attention au processus de création et d'application de la norme fiscale. Quelles sont les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir fiscal en France? Certes, chaque réforme fiscale doit suivre des points de passage obligés, mais le cheminement est rarement linéaire. Par ailleurs, un fonctionnement défectueux peut apparaître à tous les stades de la préparation à la prise de décision.*

### La préparation technique des textes fiscaux par l'administration se fait souvent en vase clos

Trois temps méritent en particulier d'être distingués: la concertation en amont de la loi, la simulation fiscale et la concertation au stade des textes d'application.

#### ✿ *La concertation en amont de la loi fiscale reste relativement lacunaire*

L'opportunité de la démarche est pourtant avérée. Les contribuables peuvent percevoir les éventuelles difficultés pratiques de la législation; ils sont également bien placés pour souligner le caractère potentiellement injuste ou trop lourd de certaines dispositions, permettant ainsi au décideur de faire des choix éclairés. La préparation en commun des décisions permet de réduire certains risques inhérents au processus démocratique: il est toujours plus facile de contester un projet lorsque celui-ci n'a pas été concerté. La concertation constitue toutefois un exercice compliqué. Les objectifs d'un groupe de contribuables peuvent être opposés à l'intérêt général. La connaissance détaillée des projets du gouvernement peut faciliter le travail des lobbies lors du débat parlementaire.

En France, la concertation présente trois caractéristiques: elle est peu formalisée et souvent officieuse; elle n'est pas systématique; elle est régulièrement opérée de manière indirecte. La France ne pratique pas la consultation officielle sur la base de livres verts ou de livres blancs, comme le font par exemple les

Britanniques ou la Commission européenne. La France ne dispose pas non plus d'une instance officielle de concertation réunissant des représentants des différentes catégories de contribuables, comme il en existe au Canada, avec le *Joint Committee on Taxation*. Réunissant l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés, ce comité tient une réunion annuelle, d'une durée de deux à trois jours, avec les représentants des ministères fédéraux du Revenu et des Finances. Il participe également à des réunions de travail avec l'administration. Il formule une série de propositions qui sont rendues publiques et qui servent de base à des procédures de concertation. De même, le *Board of Taxation* australien, regroupant des membres des secteurs privé, public ou universitaire, est régulièrement consulté par le gouvernement.

En France, se tiennent plutôt des consultations officieuses, sous l'égide du cabinet du ministre chargé de l'Économie et des Finances ou de la Direction de la législation fiscale (DLF), après accord du cabinet. Elles associent les organisations socio-professionnelles (Medef, Afep, FNSEA, etc.), les chambres de commerce et d'industrie, en particulier celle de Paris, de même que les ordres professionnels, tels que l'Ordre des experts-comptables.

Cette concertation directe est généralement pratiquée sur un mode très informel. *A contrario*, le gouvernement britannique a formalisé les modalités d'un processus de consultation devenu systématique dans un code.

Une procédure de concertation indirecte, mais



plus médiatisée, est parfois suivie pour des sujets sensibles ou appelant une réflexion d'ensemble. Le gouvernement peut ainsi commander un rapport à un parlementaire, comme le rapport de MM. de Courson et Léonard sur les fraudes et pratiques abusives (1996) ou le rapport sur l'attractivité du site France de M. Dassault (2003). Le recours à des commissions d'experts est également relativement fréquent en France: Aicardi en 1986 ; Ducamin en 1995 ; La Martinière en 1996; Fouquet en 2004. Les Pays-Bas et l'Allemagne s'appuient volontiers sur de tels groupes d'experts pour préparer des réformes fiscales. La technique présente un double avantage: les sages mènent leurs travaux en toute liberté; le gouvernement n'est pas tenu par leurs propositions.

Aussi les propositions connaissent – elles des fortunes diverses. Avec la commission Fouquet instituée en France en 2004 est apparu un nouveau genre: celui de la commission institutionnelle. Sa composition est en effet ouverte aux représentants des organisations professionnelles des entreprises et d'associations d'élus locaux. Cette ouverture est plus fréquente à l'étranger, notamment aux Pays-Bas, où la commission Moltmaker sur les droits de succession et la commission Van Rooy sur l'impôt sur les sociétés comprenaient des représentants des syndicats de salariés et des entreprises.

Reflet de la faiblesse de la culture du consensus dans notre pays, ce mode de concertation n'est pas de nature à favoriser un processus optimal de décision. Sont particulièrement critiqués la méthode et les délais. La méthode: la concertation porte parfois sur une note d'orientation préalable et non sur un dispositif finalisé, à l'image du projet de réforme de la taxation des plus-values. Il arrive que ce dernier s'écarte des grandes lignes esquissées dans la première. Les informations sur le dispositif envisagé par l'administration ne sont parfois distillées au compte - gouttes. Les délais: trop tardive, la concertation est enserrée dans un calendrier souvent trop contraint qui, pour certains dispositifs complexes, ne permet pas une réflexion suffisamment approfondie, comme dans le cas de la réécriture de l'article 212 du Code général des impôts (CGI!).

Peu équitable, ce système offre une place privilégiée aux coalitions d'intérêt les mieux armées ou aux personnalités consultées *intuitu personae*. Inefficace, il ne parvient pas à prévenir de sérieux problèmes d'application de la norme.

De surcroît, cette concertation à la française, fondée sur la décision d'autorité après des consultations officieuses, favorise la contestation, ce qui affaiblit le consentement à l'impôt. La réécriture de l'article 209 B du CGI relatif à la lutte contre l'évasion fiscale a ainsi, dans un premier temps, avorté, faute d'une véritable concertation. Des exemples réussis de concertation mériteraient d'être relevés et reproduits, comme le nouveau régime fiscal des jeunes entreprises innovantes ou la réforme de la fiscalité de groupe. Les efforts engagés afin de mieux associer les entreprises à la préparation des décisions doivent cependant être mis en valeur, comme les réflexions sur la réforme de la taxe professionnelle en 2004 ou sur la reconstruction de l'article 209 B dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2005.

### *Simulation fiscale et évaluation a priori*

Les évaluations sont devenues une figure imposée, en particulier depuis les ratés de la réforme transformant la patente en taxe professionnelle, qui avait méconnu l'ampleur des effets redistributifs. Les simulations fiscales souffrent pourtant de leur perfectionnisme. Plus que les limites techniques de l'instrument, notamment les problèmes de prévision, ce sont les limites pratiques qui doivent être soulignées, en particulier l'excessive focalisation sur les aspects budgétaires et sur les transferts de charge entre contribuables.

L'art de la simulation louvoie en permanence entre deux écueils: soit il rend impotents les décideurs, qui ne peuvent assumer le risque de faire des « perdants » ; soit il les condamne à une démarche « zéro perdant », nécessairement coûteuse. La contrainte politique est connue: « il faut que tout change pour que rien ne change ».

L'Arlésienne de la réforme des impôts locaux témoigne d'un glissement pernicieux: nous sommes passés de la réforme sans simulation à la simulation sans réforme, comme en témoignent plusieurs réformes avortées (taxe départementale sur le revenu, révision des valeurs locatives). Or, plus le temps passe, plus les bases actuelles de calcul des impôts locaux vieillissent, plus les transferts de charges induits par une réforme seront importants et... moins la réforme a de chances d'être engagée. Dans ces conditions, on ne réforme plus les impôts locaux: on préfère les supprimer, et les compenser par des transferts budgétaires.



La France reste également rétive à une évaluation *ex ante* transparente des mesures fiscales. Depuis une dizaine d'années des progrès ont cependant été accomplis, notamment s'agissant de l'estimation des mesures fiscales existantes. Le tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2005 comporte ainsi une estimation de 241 dépenses fiscales sur les 452 recensées, soit 53 %, contre 124 sur 317 en 1980, soit 39 %. En pratique, l'évaluation globale a *priori* des mesures fiscales relève essentiellement de la direction de la Prévision et de l'Analyse économique. Pour sa part, l'administration fiscale est surtout investie d'une mission d'élaboration du droit fiscal et du chiffrage budgétaire des dispositifs fiscaux. Les autres organismes, comme le Conseil des impôts, le Conseil d'analyse économique ou l'Insee, interviennent dans le cadre d'évaluations *ex post*. Il faut toutefois reconnaître que ces évaluations ne pèsent guère dans le processus de décision.

Quasi-monopole des services de Bercy, l'évaluation *ex ante* est par nature confidentielle. Les études d'impact sont réservées à l'exécutif et ne sont pas publiées. Cette culture du secret est parfois mal perçue. Il ne serait pas possible pour des centres de recherche privés d'accéder aux données permettant de faire des simulations fiscales alternatives. Les parlementaires qui ont souhaité disposer des fichiers fiscaux pour effectuer leurs propres simulations ont reçu une fin de non-recevoir. Toutefois, les Commissions des Finances peuvent faire chiffrer leurs propres Variantes... par l'administration. Un tel climat est peu propice au développement d'études d'impact pertinentes. A titre de comparaison, les Pays-Bas se sont efforcés de définir un cadre de contrôle systématique de l'utilisation de l'impôt à des fins économiques. Depuis 2001, chaque mesure fiscale nouvelle fait l'objet d'une évaluation *ex ante*. Le formalisme du questionnaire utilisé permet d'éclairer la discussion parlementaire (encadré 1).

#### Encadré 1 :

Questionnaire d'évaluation a priori des mesures fiscales aux Pays – Bas :

Ce questionnaire est structuré autour de six points:

1. La problématique de la mesure fiscale est-elle clairement posée ?
2. L'objectif est-il formulé clairement et de manière univoque ?
3. Est-il démontré qu'une intervention financière est nécessaire ?
4. Peut-on apporter la preuve qu'une subvention est préférable à une taxe ?
5. Une dépense fiscale est-elle préférable à une subvention directe ?
6. L'évaluation de la mesure est-elle suffisamment garantie ?

#### La concertation en aval de la loi fiscale est plus satisfaisante

Pour la rédaction des textes d'application de la loi, l'administration entretient des contacts relativement étroits avec les représentants des professions intéressées. Tel fut le cas lors de la mise en place du régime transitoire de la TVA intracommunautaire en 1993 ou pour préparer les textes d'application de la directive du 22 octobre 1999 relative aux secteurs à forte intensité en main-d'œuvre, où l'on a associé les représentants des professions concernées. L'institut des avocats et conseils fiscaux (IACF) constitue un lieu de concertation efficace pour les instructions fiscales. Il organise deux à trois colloques par an, où sont invités des représentants de l'administration fiscale, avec lesquels les échanges se font facilement. Le régime de la plus-value de cession des titres dont la propriété est démembrée constitue ainsi un

exemple d'instruction réussie, grâce au dialogue noué au sein de cet organisme.

Dans certains domaines, comme le capital-risque ou l'assurance-vie, on aboutit même à une sorte de « cogestion » de la réglementation fiscale. Se constituent alors de véritables « tandems », entre les experts de la DLF et leurs homologues des fédérations professionnelles, pour rédiger en commun des textes d'application. La concertation menée par la DLF avec quelques grands cabinets a ainsi contribué en 2003 à la rédaction d'une instruction relative à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et aux apports en usufruits à fondation, qui a pu donner satisfaction à l'ensemble des parties. Cependant, là encore, en l'absence de consultation systématique ou formalisée, des dysfonctionnements ont pu être observés. Les principaux intéressés ne sont pas toujours associés. C'est seulement tout récemment que la Fédération

des associations indépendantes de défense des épargnants pour la retraite a été officiellement consultée à l'occasion des décrets d'application du Plan d'épargne retraite populaire (PERP). Par ailleurs, les textes sont parfois tardifs. Ainsi, l'instruction sur l'article 209 B date du 17 avril 1998, alors que l'extension du régime a été opérée dans la loi de finances pour 1993. De même, alors que les nouvelles règles de déductibilité des cotisations de retraite et de prévoyance, issues de la loi du 21 août 2003 et de la loi de finances pour 2004, sont applicables à compter de l'imposition des revenus

de 2004 et nécessitent un nouveau paramétrage du système de paie des entreprises (encadré 2) avant fin 2004, l'instruction n'est toujours pas publiée.

Quant à la communication et à l'information fiscale, elles sont jugées de bonne qualité, grâce notamment aux progrès réalisés dans le cadre des actions d'amélioration de l'accessibilité de l'administration fiscale: mise en ligne de la doctrine fiscale; développement des téléprocédures; généralisation sur le territoire des « centres impôts service » d'appels téléphoniques; amélioration des services aux guichets fournis aux contribuables.

#### La mise en place du système de paiement de la TVA par télétransmission

La mise en place du système de paiement de la TVA par télétransmission a ainsi buté sur des questions pratiques. L'instruction du 28 décembre 2001 modifiant le régime des distributions de dividendes ouvrant droit à l'avoir fiscal a également connu quelques péripéties. Mal préparé, ce texte a été publié tardivement; rétroactif, il a rencontré des difficultés d'application, les banques ayant manqué de temps pour modifier leur traitement informatique de l'imprimé fiscal unique. De manière inédite, la concertation en aval s'est déroulée après la publication de l'instruction. Par des lettres rendues publiques, le ministre a tout d'abord indiqué que l'administration ferait preuve de souplesse. Une seconde instruction est revenue sur la première deux mois après sa publication. Les incertitudes entourant la notion de dividende ont cependant perduré.

Cet effort en direction des contribuables semble toutefois plus avancé pour les entreprises que pour les particuliers, la notion d'interlocuteur fiscal unique ayant surtout trouvé une traduction pour les premières.

Au total, cette phase technique de préparation des textes semble encore perfectible. L'administration fiscale française est plus performante au niveau de la concertation sur la mise en œuvre des textes fiscaux et de la communication à l'intention des contribuables que pour la concertation sur la décision fiscale. L'évaluation a priori des mesures fiscales reste peu développée.

#### La phase politique d'élaboration de la norme fiscale peut affecter la cohérence du droit fiscal

La poursuite de l'itinéraire de création de la norme nécessite de s'introduire dans les arcanes du pouvoir. S'il est ardu d'appréhender l'influence exercée par le politique, qui varie nécessairement d'un texte à l'autre, il est toutefois possible de

relever quelques faits saillants, mettant en exergue les limites de notre gouvernance fiscale. L'intervention du politique dans ce processus fait l'objet de critiques récurrentes.

#### *L'instrumentalisation de la fiscalité par le pouvoir exécutif s'avère parfois contre-productive*

Toute politique est certes « un jeu de politiques », comme le notait Alain. Si certaines situations peuvent expliquer - sinon justifier - le caractère sous-optimal du processus de décision, trois types de défauts méritent néanmoins d'être relevés.

L'outil fiscal a tendance à être utilisé à des fins de présentation politique ou médiatique. Compte tenu des contraintes qui pèsent sur les dépenses budgétaires, l'attention des ministres s'est progressivement reportée sur les dépenses fiscales, qui présentent des charmes évidents, quoique pervers. La procédure budgétaire y contribue, puisque la partie « recettes » du budget est arrêtée tardivement, après le volet « dépenses ». Lorsque des

bonnes surprises sont constatées en matière de recettes, elles sont régulièrement utilisées pour financer de nouvelles dépenses et non mises en réserve ou affectées à la réduction des déficits et au désendettement.

En second lieu, l'action fiscale est encore trop souvent frappée du sceau de l'urgence et du secret, afin de préserver les effets d'annonce et de surprise. Les secrets fiscaux, à l'approche du dépôt du projet de loi de finances, sont pourtant devenus des secrets de Polichinelle (voir les « fuites » plus ou moins orchestrées sur le thème des allègements de charges sociales dans le PLF 2005). Sous la pression de l'urgence, des mesures fiscales se prennent, tandis que les réformes importantes se traînent.

Enfin, le souci de présentation politique accroît la complexité et l'iniquité du paysage fiscal. La Contribution sociale généralisée (CSG) offre une illustration des limites de cet exercice de style: remise de cotisation forfaitaire à l'origine; coexistence d'une part déductible et d'une part non déductible au titre de l'impôt sur le revenu (IR); application de taux différenciés selon la nature des revenus perçus, etc. De la même manière, il est des dossiers « tabous », délicats à aborder, comme la fiscalité du patrimoine en général et l'ISF en particulier.

### **L'intervention du législateur dans le cheminement de la norme fiscale n'est pas pleinement satisfaisante**

Le pouvoir du législateur est limité, à tous les niveaux. Son champ d'action est triplement concurrencé: sur les côtés, en raison de l'intervention du pouvoir réglementaire et de la doctrine administrative, ainsi que de l'entremise du juge de l'impôt; par le haut, du fait de l'intervention croissante de règles internationales, notamment communautaires; par le bas, enfin, avec l'affirmation du pouvoir fiscal local.

La doctrine administrative a le mérite d'exister. Écrite, le plus souvent publiée et accessible, elle offre aux contribuables la garantie d'être traités conformément à des règles préétablies. Il n'en reste pas moins qu'elle suscite des interrogations essentielles. Sur la forme, la doctrine est foisonnante: près de 40000 pages de textes s'additionnent, formant une sorte d'encyclopédie fiscale réservée aux initiés. Sur le fond, elle est devenue une source autonome du droit fiscal. Afin d'assurer une certaine sécurité juridique, l'administration, dès 1928, puis le législateur depuis 1959, ont souhaité protéger le contribuable des changements de doctrine en matière fiscale, qui ne

valent que pour l'avenir. Mais la doctrine administrative est un genre qui compte plusieurs espèces, dont certaines pourraient utilement être bannies du paradis de la fiscalité.

De la même façon que l'administration, le juge de l'impôt est amené à interpréter la loi fiscale. Il devient à son tour créateur de droit lorsqu'il est saisi d'un problème auquel le droit ne donne pas de solutions évidentes. Tout est alors affaire d'équilibre entre les prérogatives de l'administration et les droits des contribuables, entre les exigences de l'État et les réclamations du citoyen. La jurisprudence a largement contribué à consolider les grands principes du droit fiscal en construisant des théories - telles que celle de l'intangibilité du bilan d'ouverture, récemment remise en cause par un revirement jurisprudentiel, ou de l'acte anormal de gestion - ou en définissant des notions - comme celle de « revenu ».

En outre, le droit fiscal est de plus en plus issu de sources internationales, notamment communautaires. Or, ces textes fiscaux communautaires peuvent souffrir de malformations. À défaut de parvenir à harmoniser eux-mêmes leurs fiscalités nationales sur certains points, les États sont en pratique soumis à un processus d'harmonisation prétorienne, à l'instigation du juge communautaire, qui peut remettre en cause des dispositifs fiscaux nationaux. L'environnement européen n'est pas toujours bien pris en compte, ou trop tardivement, ce qui conduit à des condamnations de la France. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a ainsi récemment dénoncé, sur le fondement des grandes libertés de circulation, l'exclusion de l'option pour prélèvement libératoire pour les personnes non domiciliées en France et le dispositif de *l'exit tax*.

Enfin, une part substantielle du pouvoir fiscal est exercée par les collectivités locales. Leur autonomie fiscale a, en apparence, été renforcée par la récente réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Pour autant, la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales est venue, paradoxalement, confirmer une certaine réduction du pouvoir fiscal local. Sont en effet assimilées à des « ressources propres » les impositions dont les collectivités peuvent voter le taux ou l'assiette, mais également celles dont la loi détermine directement le taux ou la part locale d'assiette. Par ailleurs, depuis 1999, les impôts locaux disparaissent peu à peu et sont progressivement remplacés par des compensations budgétaires. L'État est ainsi devenu le plus gros contribuable local, au travers des mécanismes de prise en charge qui se sont empilés.

Le pouvoir d'élaboration du droit fiscal est donc partagé entre plusieurs acteurs, dont les stratégies s'entrechoquent.

La capacité d'initiative du Parlement est également restreinte, pour des raisons techniques - la complexité de la matière fiscale, juridique, l'arsenal du parlementarisme rationalisé, et politique -, fait majoritaire oblige. On peut rappeler ici la célèbre intervention de M, Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale, devant ses collègues le 24 octobre 1959 : « Nous allons aborder une discussion budgétaire qui va être difficile... 400 ou 500 députés se trouvent en séance, parmi lesquels 30, 40 ou 50 spécialistes... Je demande donc instamment aux 200 ou 300 collègues... de garder le plus grand silence ». Les interventions des parlementaires au cours des débats sont encadrées, même si l'exercice du droit d'amendement est garanti. Chaque année, plus de 2 000 amendements sont déposés, notamment lors de l'examen des lois de finances (1 696 sur 2 242 en 2000). Les parlementaires peuvent parfois obtenir satisfaction, à l'image de l'actualisation du barème de l'ISF demandée dans le cadre du PLF 2005.

Pour autant, la multiplication du nombre d'amendements dans le domaine fiscal vient paradoxalement affaiblir la loi: insuffisante préparation des projets, introduction de malfaçons dans le droit, développement d'une micro-normativité fiscale, qui réduit la portée générale des textes fiscaux, joue sur les dates d'entrée en vigueur, prévoit de nombreux cas particuliers, etc. Il

en va de même du foisonnement de mesures fiscales dans des lois ordinaires, Certains parlementaires ne se sont néanmoins pas privés de réclamer une « vraie » réforme fiscale, sans succès, il est vrai. Au total, la discussion parlementaire ne joue pas toujours le rôle correctif qui devrait être le sien et contribue à accentuer les travers de la législation fiscale.

Enfin, alors que la fonction de contrôle devrait être première dans une démocratie moderne, le Parlement exerce relativement peu ses pouvoirs en la matière, Il est certes informé sur la base de rapports, de déclarations ou de réponses du gouvernement à ses questions. Environ 1 000 réponses écrites par an sont ainsi publiées en matière fiscale, la réponse apportée par le ministre liant l'administration. Le Parlement peut également mener ses propres investigations. La Commission des Finances de chaque assemblée, ainsi que, depuis peu, la mission d'évaluation et de contrôle, jouent un rôle déterminant en la matière. Le Parlement peut ainsi déplorer les dysfonctionnements du système fiscal. Il peut s'inquiéter des délais de publication, voire du défaut de publication de certains textes: sur 127 dispositions législatives fiscales intervenues entre 1995 et 2001, on a pu observer que 43, soit un tiers, étaient en attente de textes d'application. Toutefois, les parlementaires s'investissent de manière inégale dans ces travaux. Moins de 15 % des heures de séance publique concernent des débats consacrés au contrôle.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## La dynamique macro - économique de l'économie marocaine (1986-2003) : Etat des lieux

Extrait de la revue « Critique économique » n°15 - 2005  
Bernard Billaudot, Université Pierre-Mandès France (Grenoble)

*Cet article est une version remaniée et complète de L'état des lieux « figurant dans le Rapport de démarrage du projet « Renforcement des capacités nationales de modélisation et évaluation d'impacts de l'accord d'association Maroc-Union Européenne sur l'économie marocaine ». Financé par l'UE, ce projet a été réalisé sous la responsabilité de la Direction de la politique économique générale du ministère des Finances . Cette étude a fait l'objet d'une simulation théorique par l'auteur ,laquelle n'est pas reproduite ici . Seule donc la partie empirique y est extraite.*

**1-** Une conjecture sur la dynamique de croissance de l'économie marocaine: un régime de croissance tiré par l'exportation et l'investissement privé, mais dont le dynamisme est freiné par les effets de la sécheresse récurrente sur la production agricole

- *L'évolution du PIB et de ses deux composantes (agricole /non agricole)*

Au cours de la période 1986-2003, le PIB de l'économie marocaine a progressé en volume au rythme moyen de 3 % l'an (3,4 % pour le seul produit non agricole) (8). Cette croissance est assez nettement inférieure à celle qui a été réalisée dans d'autres pays du pourtour méditerranéen, notamment en Turquie, en Tunisie et en Egypte.

Au cours des seules années quatre-vingt-dix, ce rythme est un peu plus faible, en raison des répercussions directes de la mauvaise pluviométrie sur la production agricole non irriguée et des effets induits sur le reste de l'économie du niveau moyen de cette dernière. Ainsi, le rythme moyen de croissance a été sur la période 1990-2001 de 2,6 % l'an (3,1 % pour le seul produit non agricole). On n'assiste pas, toutefois, à une accélération de la croissance non agricole en fin de période.

L'observation des taux de croissance enregistrés d'année en année, pour l'agriculture, d'une part, et

pour l'activité non agricole, d'autre part, conduit à trois constats : 1. les fluctuations de la valeur ajoutée agricole sont de très grande ampleur, surtout en milieu de période; 2. il n'y a pas de corrélation nette entre les fluctuations de la valeur ajoutée non agricole et celles de la valeur ajoutée agricole, même s'il existe des canaux par lesquels la seconde se répercute sur la première ; 3. les fluctuations de la valeur ajoutée non agricole sont aussi assez marquées, même si elles n'ont pas du tout la même ampleur que celles de la valeur ajoutée agricole en volume; elles s'estompent, toutefois, très nettement au delà du milieu des années quatre-vingt-dix.

- *Consommation, investissement fixe et commerce extérieur : les contributions à la croissance*

Sur l'ensemble de la période (1986-2003), les emplois finals de biens et services n'ont pas progressé au même rythme. Ainsi, la consommation des ménages résidents sur le territoire marocain n'a augmenté que de 2,1 % l'an en moyenne, soit près d'un point de moins que le PIB. En revanche, les autres postes de la demande finale ont progressé plus rapidement que le PIB, les évolutions moyennes enregistrées ayant été respectivement de 4 % pour la consommation des administrations publiques, de 4,5 % pour l'investissement fixe global (FBCF) et de 6 % pour les exportations (y compris la consommation au Maroc des non résidents, c'est-à-dire avant tout celle des touristes étrangers). Dans le même temps, les

importations ont progressé plus rapidement que la demande finale globale, soit à un taux de 5,2 %. Ces évolutions assez différentes se traduisent par des changements des poids de ces différents postes dans

le PIB. Ainsi, la consommation des ménages résidents sur le territoire marocain ne représente plus que 58,6 % du PIB en 2002 (aux prix de 1980), contre 66,5 % en 1986, etc.

**Tableau 1 – Les contributions à la croissance du PIB global**  
(Source: Direction de la comptabilité Nationale)

Poste	Poids (en %)		Taux de croissance (2003 / 1986)**	Contribution***
	1986	2002		
Consommation des ménages résidents	66,5	58,6	2,1	1,31
Consommation des administrations publiques	18,8	21,8	4,0	0,81
FBCF	17,05	20,3	4,5	0,84
Variation de stocks	0,5	-0,4		-0,6
Commerce extérieur (solde)	-3,9	-0,2		+0,1
Exportations*	19,2	32,1	6,0	1,54
Importations	- 3,1	- 32,3	5,2	- 1,44
PIB (à prix constants de 1980)	100,0	100,0	3,0	3,0

(\*) Y compris les dépenses au Maroc des non résidents (tourisme).

(\*\*) Taux de croissance annuel moyen sur la période.

(\*\*\*) Les contributions sont calculées avec les poids moyens sur la période (pour chacun des postes, ce poids moyen est la moyenne entre le poids de 1986 et le poids de 2002).

Au total, les évolutions enregistrées par les diverses composantes de la demande finale et par les importations ont *contribué* à faire la croissance de 3,0 % du PIB. La contribution des exportations (1,54 %) est la plus importante. Elle est supérieure à celle de la consommation des ménages résidents sur le territoire économique (1,31 %), bien que le poids de cette dernière dans le PIB soit beaucoup plus élevé que celui des exportations. Cette contribution des exportations l'emporte sur la contribution des importations, qui est négative par construction (- 1,44 %). Ainsi, la contribution du commerce extérieur s'avère finalement *positive* (+ 0, 1 %), bien que le solde entre les exportations et les importations soit encore négatif en fin de période. Précisons que cette analyse en termes de contributions est d'ordre strictement comptable. Cette description ne nous dit rien sur les forces d'impulsion.

L'observation des contributions année après année fait apparaître que la contribution la plus instable est celle de la consommation des ménages

et de la FBCF sont aussi assez fluctuantes au regard de ce qu'il en est pour la consommation des administrations publiques et pour les importations. Au vu de cette analyse en termes de contributions, la plus grande continuité de la croissance que l'on a constatée à partir du milieu des années quatre-vingt-un se présente comme le résultat de moindres fluctuations de tous les postes; il n'en reste pas moins que, comme ces dernières ne disparaissent pas, il y a eu des compensations.

#### • *Un processus quasi - continu de désinflation*

Sur la période considérée (1986-2003), le rythme d'inflation, mesuré par l'évolution en prix du PIB, a été en moyenne de 3 % l'an. Il s'est progressivement abaissé de plus de 4% l'an en 1987-1988 à moins de 2 % l'an en fin de période. Ce processus de désinflation a été assez continu. Il n'a été notablement interrompu que par le pic de 1995 (+ 8 %) consécutif à l'effondrement de la production agricole. L'évolution du niveau général des prix à la

Les contributions des exportations (hors tourisme)



consommation (des ménages) a été aussi en moyenne de 3 % l'an. Cette dérive équivalente à celle de l'évolution en prix du PIB est le résultat de compensations. En effet, il résulte que: 1. une très légère détérioration des termes de l'échange a eu lieu - les prix des exportations (non compris tourisme) progressent en moyenne de 1,3 % l'an, tandis que les prix des importations progressent en moyenne de 1,7 %, soit à peine plus rapidement; 2. cette très légère détérioration des termes de l'échange n'a pas conduit à une hausse moyenne des prix de la demande finale intérieure significativement supérieure à celle du PIB (3 %) ; 3. comme les prix des biens de capital fixe (FBCF) n'ont progressé en moyenne que de 2 % l'an, le niveau général des prix à la consommation a dérivé un peu plus rapidement que celui de la demande finale intérieure (3,2 % l'an) ; 4. cette dernière recouvre une hausse des prix à la consommation des administrations publiques plus rapide (+ 4 %) et une hausse des prix à la consommation des ménages moins rapide (3 % l'an).

Les évolutions en prix observées année après année rendent manifeste que l'évolution du niveau général des prix à la consommation a suivi celle du prix du PIB. En effet, les termes de l'échange n'ont enregistré que des fluctuations de faible ampleur - leur légère détérioration n'est ininterrompue de façon significative qu'en 1987, 1998 et 2002 - et l'évolution en prix de la FBCF ne s'est jamais notablement écartée de celle des importations.

- *Rémunérations salariales, salaire nominal moyen par personne et SMIG*

En matière de répartition de revenus, les seules informations concernent les salariés. On dispose de la série des rémunérations salariales pour le secteur marchand et le secteur non marchand. Mais comme on ne dispose que de la série de l'effectif du secteur non marchand, on ne peut évaluer l'évolution du salaire nominal moyen que pour ce secteur. On n'a pas cette information pour le secteur marchand. Le seul élément dont on dispose à ce titre est indirect. Il s'agit de la série des hausses par paliers du SMIG -le SMIG horaire passe de 3,93 Dh en 1986 à 8,78 Dh au 1/7/2000, sans changement jusqu'en 2004, soit une hausse moyenne de 4,8 % l'an.

Sur l'ensemble de la période, le salaire nominal moyen dans la fonction publique a progressé plus rapidement que le SMIG; mais cela est la conséquence du glissement catégoriel intervenu dans ce secteur (déduction faite de ce glissement, la

hausse moyenne est la même). En pouvoir d'achat, on a une légère progression sur l'ensemble de la période - elle est de 1,5 % par an pour le SMIG et de 2,6 % l'an pour le salaire moyen dans la fonction publique. Mais cette progression tendancielle a laissé place à des périodes de recul, notamment de 1992 à 1995 et au-delà de 2000 pour le SMIG

- *Une ouverture croissante dans le cadre d'un régime de change*

L'une des principales caractéristiques de la dynamique de croissance observée est, on l'a vu, une ouverture croissante sur l'extérieur. Le déficit de la balance commerciale (en valeur) demeure en permanence important; mais il s'avère soutenable en raison des rentrées de devises liées au tourisme et aux transferts de revenus. Cette ouverture croissante de l'économie marocaine s'opère dans le cadre d'un régime de change.

L'une des principales réformes de la première étape de l'ajustement structurel engagé en 1983 est la fin du contrôle administré du commerce extérieur. Les étapes ultérieures sont la convertibilité partielle en 1993 et la mise en place d'un marché des changes interbancaires en 1996. Se pose alors la question de la politique de change de la Banque centrale, à savoir finalement celle de sa politique d'intervention sur ce marché. On parle d'un régime de change lorsqu'une certaine politique en la matière est mise en œuvre et poursuivie tout au cours d'une période.

En principe, la politique mise en œuvre consiste à rattacher le dirham à un panier de monnaies (comprenant à titre principal le dollar US et l'euro) en conservant inchangée la parité ainsi définie. Qu'en a-t-il été en pratique? Le principal problème auquel la Banque centrale marocaine a été confrontée a été les amples mouvements d'appréciation/dépréciation qui se sont produits entre le dollar US et l'euro. A ce titre, quatre phases se sont succédé: 1985-1990, forte appréciation de l'euro (par rapport au dollar US) ; 1990-1995, stabilisation relative du taux de change euro/\$ avec des oscillations autour de 1,3 \$ pour 1 euro; 1995-2001, forte dépréciation de l'euro, qui descend à 0,89 \$/euro; après 2001, remontée de l'euro jusqu'à un peu plus de 1,1 \$/euro en 2003.

Conformément au principe retenu, la première phase se caractérise par une forte dépréciation du dirham par rapport à l'euro (la devise qui s'apprécie) et une légère appréciation du dirham par rapport au dollar (la devise qui se déprécie). Au cours de la seconde phase, le dirham se déprécie un peu par rapport aux deux

devises qui se tiennent. L'inverse de ce qui a eu lieu dans la première phase s'observe dans la troisième: faible appréciation du dirham par rapport à l'euro et forte dépréciation du dirham par rapport au dollar, soit un ancrage relatif à l'euro. Cette orientation se maintient en 2002-2003, avec une nette appréciation du dirham vis-à-vis du dollar. On assiste, en fin de compte, à une dépréciation tendancielle du dirham vis-à-vis de ces deux monnaies.

**Tableau 2 : comparaison du Dirham avec le Dollar et l'Euro**  
Sources: Bank- Al-Maghrib.

Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DH/euro	9,28	10,00	9,88	9,80	11,08	11,27	11,59	11,17	11,2	11,37	11,27	10,78	10,73	10,48	9,85	10,16	10,4	10,8
DH/dollar	9,03	8,29	8,29	8,47	8,29	8,82	8,59	9,42	9,12	8,45	8,78	9,59	9,63	9,84	10,62	11,42	11,0	9,59
euro/dollar	1,03	1,21	1,19	1,15	1,34	1,28	1,35	1,19	1,23	1,35	1,28	1,12	1,11	1,07	0,93	0,89	0,94	1,13

Les rentrées nettes de capitaux étant supérieures au déficit de la balance des paiements courants, Bank Al-Maghrib *reconstitue* progressivement *des réserves en devises*. En fin de période, ces dernières représentent dix mois d'importations. Ce régime de change, qui procède de la volonté d'un ancrage du dirham sur les devises fortes, s'explique d'abord par le niveau élevé de l'endettement extérieur de l'Etat marocain en début de période. L'encours de cet endettement est ensuite *fortement réduit*. Mais cela se fait avec un basculement vers *l'endettement intérieur*, notamment auprès des sociétés financières, en raison de la *persistance d'un déficit des finances publiques*. Ce dernier reste toutefois inférieur à 3 % du PIB.

- *Un déficit récurrent, mais contenu, des finances publiques*

La norme libérale est d'atteindre un équilibre budgétaire par une compression des dépenses publiques et une meilleure « productivité » des prélèvements fiscaux, à législation donnée. Le Maroc s'est rapproché de cette norme sans toutefois l'atteindre. Le déficit du budget est récurrent, oscillant autour de 3 % du PIB. Il n'y a donc pas de tendance longue au retour à l'équilibre. Au contraire, l'Etat marocain n'a réussi à rester en dessous de ce seuil, notamment en fin de période, que grâce à des recettes à caractère exceptionnel (privatisations, amnistie fiscale, etc.).

Du côté des recettes fiscales, les profondes réformes du système fiscal engagées dans la première phase de la politique d'ajustement structurel (mise en place de la TVA) ont été poursuivies (institution de l'IS en 1988 et de l'IGR en 1990). Au-delà, la politique

suivie a eu pour but d'alléger la fiscalité, d'élargir la base imposable et d'accompagner ou de soutenir la politique économique d'ouverture. Au total, les recettes fiscales de l'Etat ont progressé à peine plus rapidement que le PIB en valeur sur la période en revue, une amélioration de la collecte des recettes fiscales directes ayant notamment compensé les baisses des taux d'imposition.

Du côté des dépenses, leur progression n'a pu être limitée à ce qui aurait été nécessaire pour éviter une détérioration du déficit (avant recettes à caractère exceptionnel). Les dépenses d'investissement ont certes été d'abord réduites puis contenues, mais les dépenses de fonctionnement ont continué à progresser assez rapidement. Les principaux **postes** responsables de ce gonflement ont été les transferts aux entreprises publiques qui sont structurellement déficitaires et la masse des rémunérations salariales en raison tant de la progression des effectifs que des hausses de salaires accordées à diverses catégories de fonctionnaires.

De plus, le déficit engendre le déficit, via les charges d'intérêt entraînées par la dette. Ce processus cumulatif a été réduit par la baisse des taux d'intérêt. Il n'en reste pas moins que la dette a progressé, avec un basculement de l'extérieur vers l'intérieur comme cela vient d'être indiqué.

## 2 - Situation et enjeux au seuil de la phase décisive d'insertion du Maroc dans l'économie mondiale

La situation de l'économie marocaine au seuil de la phase décisive de son insertion dans l'économie



mondiale montre qu'il s'avère problématique d'obtenir un régime de croissance plus dynamique. Bien plus, elle n'est pas sans soulever certaines inquiétudes quant à la pérennité du régime de croissance qui a conduit depuis le milieu des années quatre-vingt à cette situation. Ces inquiétudes sur la capacité de l'économie marocaine à poursuivre dans la voie choisie, sans que grossisse l'effectif des laissés-pour-compte se jouent principalement dans quatre domaines:

- les relations entre les éléments d'une économie composite;
- l'obtention par les administrations publiques de recettes non financières à hauteur des dépenses publiques jugées indispensables;
- le système de financement ;
- la compétitivité des activités productives marocaines tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation.

● *Une économie composite dont il faut garantir la cohésion*

L'économie marocaine n'a pas la structure d'une économie « moderne » au sens où toutes ses composantes seraient gouvernées par une même logique d'ensemble, structure dans laquelle certaines de ces composantes donnent le « la » dans la constitution de cette gouvernance tandis que d'autres s'y sont adaptées. La modernité d'une économie se mesure conventionnellement par un certain nombre d'indicateurs: le poids des sociétés non financières, le degré de salarisation de la population active occupée, la structure des recettes fiscales des administrations publiques et l'importance de la redistribution collectivement organisée sous forme de prestations sociales. La nouvelle version anglo-saxonne de cette norme qui s'est imposée depuis le tournant des années quatre-vingt conduit à ajouter le poids des prélèvements publics et du secteur public (y compris entreprises publiques du secteur marchand) - une économie considérée comme moderne est alors celle dans laquelle ce poids est faible - le rôle du financement de marché dans le système de financement, ainsi que le degré d'ouverture. A s'en tenir aux premiers de ces indicateurs qui sont moins discutables que les seconds même s'ils sont très marqués par le passé des pays du Nord, l'économie marocaine apparaît encore peu moderne. Elle est composée de divers éléments qui cohabitent sans logique d'ensemble. Les données, en nouvelle base, de la comptabilité nationale pour l'année 1998 permettent de le saisir beaucoup plus clairement qu'auparavant, grâce à une décomposition par secteurs institutionnels.

Le produit intérieur brut marocain est principalement réalisé par les ménages c'est-à-dire essentiellement par des entreprises individuelles qui ne sont pas classées comme des quasi-sociétés. Ainsi, les ménages font plus de 40% du PIB, contre seulement 34 % pour les sociétés non financières et 13%, pour les administrations publiques. L'activité du secteur informel est comptée dans ce produit du secteur institutionnel des ménages. Les entreprises individuelles qui réalisent ce produit sont des travailleurs indépendants des entreprises familiales n'employant pas ou peu de salariés. Cet élément « traditionnel », à la fois rural et urbain, n'est pas sans dynamisme propre qui n'est que très partiellement gouvernée par l'insertion dans l'économie mondiale et qui en tout état de cause y est peu accordée.

La salarisation de la population active occupée est encore peu développée. La rémunération des salariés ne représente que 30 % du 12,6 % pour les impôts indirects (nets de subventions) pour les revenus d'entreprise (excédent brut d'exploitation revenu mixte des entreprises individuelles comptées dans les ménages) Ceci tient à la faible contribution des sociétés non financières dans la réalisation du PIB et au fait que *les entreprises individuelles sont essentiellement des entreprises non salariales*. En effet, la rémunération des salariés versée par les ménages ne représente que 4% de leur produit l'essentiel de cette valeur ajoutée allant au revenu mixte d'entreprise individuelle ou équivalent. *A contrario*, le poids des administrations publiques est élevé: *les administrations publiques versent 43% du total des rémunérations salariales, contre 52 % pour les sociétés*. Le salariat marocain est donc lui-même fait de plusieurs ensembles assez disjoints quant aux logiques qui président aux conditions d'usage et de rémunération des personnes: fonction publique, secteur productif composé d'entreprises tournées vers le marché intérieur et bénéficiant de protections naturelles ou institutionnelles.

*Les prestations sociales reçues par les ménages sont encore très réduites et ne concourent que pour 5,3 % à la formation du revenu disponible des ménages, alors que les autres transferts (en provenance de l'extérieur principalement) pèsent le double. En contrepartie, les cotisations sociales sont très faibles. Le système de « sécurité familiale » est très prédominant. Encore faut-il qu'il puisse opérer, ce qui n'est plus le cas lorsque toute une famille est touchée par la sécheresse, le sous-emploi ou le chômage.*

Au regard de ce caractère composite de l'économie marocaine, l'enjeu est de *renforcer les facteurs de cohésion*. La dynamique future ne peut s'opérer par simple élimination progressive de la composante « traditionnelle » non salariale. Cette dernière peut et doit y contribuer. Les formes d'organisation à mettre en place relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie sociale et /ou solidaire. Ce sont des formes modernes qui s'écartent de la forme capitaliste classique en reprenant certaines des valeurs dites traditionnelles.

- *Un système de prélèvements publics au périmètre et au rendement insuffisants*

Les dépenses des administrations publiques (y compris administrations de sécurité sociale) ne comprennent encore que très peu de prestations sociales (versées en argent). Les recettes fiscales constituent l'essentiel des recettes non financières du secteur, les cotisations sociales étant encore peu importantes en masse. Cela ne doit pas toutefois conduire à négliger ces dernières, qui sont une charge pour les entreprises qui ont signé des conventions de couverture sociale et qui font souvent partie de celles qui exportent.

La situation que l'on doit avant tout prendre en compte est celle de l'Etat. Cette situation s'est plutôt détériorée en fin de période. L'enjeu est connu de tous. Comment faire en sorte que l'Etat dispose de recettes fiscales à hauteur de ses dépenses jugées indispensables - notamment en matière d'éducation et de formation professionnelle - sans porter atteinte à la dynamique de croissance fondée sur l'ouverture?

En 1998, les impôts sur les produits apportent 69 % des recettes fiscales de l'Etat, tandis que les impôts courants sur le revenu et le patrimoine n'en apportent que 31 %. Au sein des premiers, le montant des *droits et taxes sur les importations* (hors TVA et taxe intérieure sur la consommation) en représente 27,2%, soit 15 % du total des ressources non financières des administrations publiques. Ces recettes sont celles qui vont être fortement réduites avec la mise en œuvre du libre-échange. Cette perte de recettes est très importante. On ne peut en attendre une compensation par le simple jeu d'une évolution plus favorable de la consommation des ménages ou des revenus imposables à législation donnée. Au regard de la structure initiale, la contrepartie de cette disparition devrait normalement être trouvée du côté des impôts directs. Mais les taux de prélèvements en matière d'impôt général sur le revenu et d'impôt sur les sociétés sont déjà jugés élevés par ceux qui les

supportent effectivement.

La faiblesse actuelle du système fiscal marocain tient à son périmètre d'application qui est concentré sur le secteur « moderne » et à son *rendement insuffisant* dans ce périmètre. Dans un contexte d'ouverture et de concurrence externe de plus en plus rude, la réforme du système fiscal qu'il faudra mettre en œuvre devrait remédier à ces faiblesses.

- *Des sociétés financières plutôt tournées vers le secteur public et dégageant une capacité de financement élevée*

L'effort d'investissement des sociétés non financières est important. Leur taux d'investissement (investissement fixe/ valeur ajoutée à prix courants) s'élève en 1998 à 36,7 %. En comparaison, le taux d'investissement des ménages (entreprises individuelles et logement) est faible : il est seulement de 15,2%. Cet effort d'investissement est principalement financé par autofinancement. En brut, le taux d'autofinancement des sociétés non financières s'élève à 86 % en comptant la variation de stocks dans la masse à financer et à plus de 92 % pour la seule formation de capital fixe. Ces sociétés non financières n'en font pas moins appel à un financement externe pour couvrir leur besoin de financement, ainsi que les acquisitions d'actifs financiers auxquelles elles procèdent. Ce financement externe est principalement obtenu auprès des sociétés financières résidentes, sous diverses formes (titres, actions ou obligations, crédits à long terme et crédits à court terme).

Les sociétés financières tirent une part appréciable de leurs produits d'intérêts qu'elles reçoivent au titre de leurs concours au financement du déficit de l'Etat. Elles dégagent une importante capacité de financement. Cette dernière est du même ordre de grandeur que le besoin de financement des sociétés non financières.

Le poids de l'Etat dans les crédits accordés par les sociétés financières tient pour une part au basculement de la dette publique au détriment de l'engagement extérieur. Il serait alors tentant de dire qu'en conséquence de ce basculement, le public a évincé le privé dans son accès à un financement intérieur, freinant ainsi l'investissement privé. Comme l'effort d'investissement fixe des sociétés non financières est important et qu'il est en grande partie auto-financé, faut-il retenir que ce serait les ménages (entreprises individuelles) qui auraient été évincés d'un financement qu'ils rechercheraient auprès des intermédiaires

financiers ? Il paraît difficile d'affirmer cela, d'autant que l'on est alors « sorti de l'épure ». En effet, l'effet d'éviction n'est fondé en théorie que dans le cas d'un financement de marché, sans création monétaire. Tel n'est pas le cas s'agissant de la structure et de fonctionnement courant du système financier marocain.

Le système de financement marocain reste un système relativement fermé sur lui-même. La finance de marché est encore peu développée. Pour le dire autrement, ce système relève encore d'une « économie d'endettement ». Encore faut-il s'entendre sur la signification de ce concept opposé à celui d' « économie de financement de marché ». L'acception courante est de considérer qu'une « économie d'endettement » est une économie dans laquelle l'intermédiation financière occupe une place centrale (les agents à besoin de financement empruntent aux intermédiaires financiers qui, de leur côté, collectent l'épargne des agents à capacité de financement) tandis qu'une « économie de financement de marché » se caractériserait par un système financier dans lequel le prêtage direct via l'émission- souscription de titres négociables est prépondérante. Si on s'en tient à ces définitions, on ne comprend pas pourquoi on se permet de dire que l'économie américaine est, au tournant du vingt et unième siècle, une « économie de financement de marché », alors que les crédits bancaires n'ont jamais été aussi importants ! Il est préférable de retenir qu'une « économie d'endettement » est une économie dans laquelle les investissements sont financés dans le cadre d'une relation durable entre l'entreprise qui emprunte et l'institution financière qui lui prête en se référant à des conventions propres à la profession, tandis qu'une économie de financement de marché » est une économie dans laquelle la référence pour juger de la rentabilité prévisionnelle d'une firme lors de l'octroi d'un crédit bancaire est la tenue de l'action de la société considérée en bourse. Si on retient cette seconde définition, l'économie ne demeure une « économie d'endettement ». La question se pose de savoir si elle doit ou non le rester. Du moins certains la posent en se prononçant en faveur de la mise en place d'une économie de financement de marché. Mais on peut aussi considérer que la question n'est pas là, d'autant que cette mise en place piétine.

Il s'avère, en effet, que le problème propre au système de crédit en place est le coût de l'intermédiation pour l'utilisateur. Or ce problème n'est pas congénital à toute forme d'économie d'endettement. Selon certaines études, ce coût très élevé s'accompagne d'une bonne rentabilité des fonds propres des sociétés considérées. Cela s'accorde au constat fait à propos de la capacité de financement des

sociétés financières. La mise en œuvre de l'ouverture préconisée par l'OMC en matière de services conduira-t-elle, par le jeu d'une nouvelle concurrence, à réduire ce coût d'intermédiation « par les deux bouts » (une meilleure productivité et des marges de profit plus faibles en raison de taux d'intérêts ou de frais imputés nettement plus faibles) ? C'est un enjeu pour l'avenir. Le recours des entreprises de tout type à l'endettement implique que tous les agents non financiers bénéficient de taux d'intérêt réels nettement plus faibles qu'aujourd'hui. Ce n'est pas seulement une question qui se pose pour l'Etat.

- *Un manque de compétitivité extérieure des activités productives marocaines dans beaucoup de branches en raison d'une productivité insuffisante au regard de ses principaux concurrents*

Dans une logique d'ouverture, la compétitivité extérieure des activités productives est le « nerf de la guerre ». Cela vaut aussi bien à l'exportation que sur le marché intérieur. Et cela concerne aussi bien l'agriculture et les services que la seule industrie, dès lors que les productions en question ne bénéficient pas de protections naturelles (identité de lieu entre la production et la consommation, difficultés de transport). Où en sont les diverses branches de l'économie marocaine en la matière en niveau, hors protection tarifaires ou non tarifaires?

Cette question se pose d'abord pour les industries manufacturières. Les études disponibles portent principalement sur la seule compétitivité extérieure à l'exportation. Pour chaque industrie, cette compétitivité est une catégorie relative, soit à la même industrie dans un pays importateur, soit à la même industrie dans l'un ou l'autre des pays qui exportent vers les mêmes marchés tiers importateurs. Dans un cas comme dans l'autre, la compétitivité est un avantage ou un désavantage en niveau qui se traduit par un gain ou une perte relative de part de marché en dynamique. Nous avons vu précédemment que les performances du Maroc à l'exportation s'expliquaient principalement par la seconde notion. Le constat a été que les branches qui avaient porté les exportations marquaient le pas relativement à celles de leurs principaux concurrents sur le marché tiers européen, que les succès relatifs dans d'autres compensent ce recul. A quoi attribuer ce désavantage de compétitivité assez général si on excepte ces dernières ?

Parmi les déterminants de la compétitivité, peut-on dire qu'il y en a un qui est principalement responsable ? Est-ce le même dans toutes les industries concernées ?

On dispose à ce sujet de certaines appréciations qualitatives très subjectives. Les études qui proposent une analyse objective de la question sont très peu nombreuses. L'étude réalisée par le CEPIL donne des indications sur la productivité relative des diverses industries marocaines (vingt branches d'activités) vis-à-vis de quelques pays concurrents sur le marché français, notamment la Turquie et l'Égypte. A la différence de beaucoup d'autres, cette analyse porte sur les niveaux relatifs de productivité du travail et non sur la comparaison des évolutions de cette dernière. Tel est son principal apport. La conjecture que nous formulons à la lecture de cette étude est que le Maroc a un fort désavantage de productivité vis-à-vis de ses principaux concurrents sur ses principaux créneaux d'exportation. Ainsi, le rapport est de l'ordre de un à deux vis-à-vis de la Turquie et de l'Espagne dans l'habillement. Cette faiblesse n'est pas toutefois la même dans toutes les branches d'activité industrielle. Il y a même de fortes différences. De plus, on ne peut s'en tenir aux données de branche ; en effet, au sein d'une même branche, il y a aussi de sensibles différences d'une entreprise à l'autre.

Pour ne pas avoir un désavantage de compétitivité lorsqu'on est nettement moins productif, il faut que les salaires soient moins élevés (ou la rentabilité plus faible). Tel est le cas pour le Maroc. Le Maroc réussit même à avoir des prix de vente à l'unité plus faible (ou encore des coûts unitaires pour l'utilisateur plus faible, si on préfère) bien qu'il soit moins productif. Pourtant, il a un désavantage de compétitivité globale.

Pour les produits agricoles, l'analyse se complique encore du fait des protections non tarifaires de l'UE (ou de celle des US). Ce n'est plus la productivité qui est en question. S'agissant des services, le tourisme est en première ligne. Tous les commentateurs s'accordent pour dire que le Maroc dispose en la matière d'un avantage naturel indiscutable. C'est un atout essentiel pour l'avenir. Encore faut-il que la productivité (au sens large c'est-à-dire y compris la qualité des produits) soit au rendez vous dans les divers compartiments concernés (hôtellerie, restauration, transports, etc.)

La seule explication possible est que la qualité moyenne des produits exportés par le Maroc est moindre (sans parler du délai). Mieux vaut alors intégrer la qualité dans la productivité et retenir que la faiblesse de la productivité marocaine au sens large - celle que l'on obtient en évaluant le volume produit en pondérant les quantités produites par leur qualité - est beaucoup plus marquée que celle de la simple productivité dite physique.

L'enjeu est de faire progresser cette productivité au sens large de façon importante, progression sans laquelle les salaires ne pourront tenir au niveau actuel. Le lien est d'ailleurs systémique. L'enjeu est de sortir de l'enfermement dans « les bas salaires font la faible productivité et la faible productivité fait les bas salaires » par l'engagement d'une autre spirale, en l'occurrence ascendante. Sous certaines conditions, les IDE peuvent y contribuer.

La compétitivité sur le marché intérieur se pose dans des termes un peu différents. En effet, un certain nombre d'industries exclusivement tournées vers le marché intérieur ne survivent que grâce à des subventions ou à des protections non tarifaires. Il semble bien qu'elles soient condamnées par la mise en place du libre-échange. On ne doit pas toutefois s'en tenir à des analyses «de branche» qui ignorent les disparités entre entreprises ou faire comme si la mise en demeure de réagir était sans effet.

Cela montre au moins que l'on ne peut s'en tenir à des analyses et des constats globaux en laissant entendre que les moyennes statistiques s'appliquent à chacune des unités élémentaires prises dans cette statistique. Les responsables des directions concernées du ministère de l'Industrie, du commerce, de l'Energie et des Mines du Maroc en sont tout à fait conscients. Mais on ne doit pas à l'inverse oublier que ce sont les résultats macroéconomiques (globaux) qui déterminent, via la formation du taux de change effectif du dirham, cette composante commune à la compétitivité externe de chacun (industrie ou entreprise), composante qui est souvent déterminante. Faut-il ancrer le dirham à l'euro ou le laisser se déprécier au rythme auquel s'effectue (ra) le démantèlement douanier programmé avec l'UE ?

Telle est l'une des questions, si ce n'est la principale, à laquelle les instances qui conduisent la politique économique marocaine doivent apporter une réponse, dans le cadre de la formulation d'une stratégie d'accompagnement de ce démantèlement.

## Vue d'ensemble

Malgré la modération de la croissance économique dans les pays de l'Union européenne, la hausse des prix des produits énergétiques et la concurrence accrue qui s'exerce sur les marchés européens du textile, l'activité économique nationale devrait enregistrer une évolution positive en 2005 grâce notamment au soutien des activités non agricoles.

Le taux de croissance de celles-ci se situerait autour de 4,4% au lieu de 4,7% en 2004. Cette performance serait favorisée par le bon comportement de la plupart des secteurs productifs et particulièrement les mines, l'énergie, le BTP et le tourisme.

Ainsi, concernant le secteur minier, le mouvement de reprise du commerce mondial des phosphates a conduit à une dynamisation des ventes à l'extérieur du groupe OCP. Dans le sillage de la croissance chinoise, un nouvel élan paraît être donné à la demande mondiale, poussant l'OCP à réaliser de nouveaux projets de développement.

Le secteur énergétique continue de profiter du dynamisme subséquent au renforcement de la production électrique et à la hausse de l'activité du raffinage du pétrole.

Le secteur du BTP poursuit son expansion entamée depuis le début de l'année 2005, comme en témoignent l'augmentation, à fin juillet 2005, des ventes de ciment et des crédits accordés par les banques à l'immobilier respectivement de 3,9% et 20,5%.

Le secteur touristique continue d'enregistrer, à fin juillet 2005, de bonnes performances à tous les niveaux, reflétées par l'augmentation du nombre des arrivées de touristes étrangers de 14,4%, des nuitées dans les hôtels classés de 18,9% et du taux d'occupation de 5 points.

Parallèlement, la conjoncture industrielle enregistre les premiers signes de redressement et la reprise de l'activité du secteur de la pêche, ainsi que les mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre du programme anti-sécheresse seraient de nature à soutenir l'activité économique, surtout à partir du troisième trimestre 2005.

Du côté de la demande, la consommation des ménages demeure bien orientée grâce au bon comportement de la consommation des non-résidents et aux transferts des Marocains Résidant à l'Étranger (MRE). Elle continue de bénéficier de gains de pouvoir d'achat induits par la modération de l'inflation (1% à fin juillet 2005) et de la création de 148.000 emplois supplémentaires. La demande des entreprises se fait moins hésitante, en ligne avec l'amélioration des perspectives de production

industrielle. Dans ces conditions, leur effort d'investissement se poursuit, avec la hausse de 17,6% des crédits à l'équipement.

S'agissant des échanges commerciaux du Maroc avec le reste du monde, la position du Maroc vis-à-vis de l'extérieur s'est détériorée en 2005 en raison d'une évolution contrastée des importations et des exportations, dans un contexte de renchérissement de la facture énergétique et de la dynamique du marché intérieur.

Cette situation s'est traduite par l'aggravation du déficit commercial de 24,5%. Le taux de couverture, quant à lui, a perdu 6 points.

Les sept premiers mois de l'année en cours se sont soldés par une augmentation des importations de 9,8% et par une baisse des exportations de 1,7%, particulièrement celles du textile. Néanmoins, un certain dynamisme des exportations est enregistré en juillet 2005, en raison essentiellement de la forte expansion des ventes à l'étranger de l'acide phosphorique et des engrais.

De ces dynamiques divergentes, résulterait un solde du compte courant déficitaire. Celui-ci rompt pour la première fois avec la situation excédentaire observée durant les quatre dernières années, et ce en dépit de l'amélioration des recettes de voyages et des transferts des MRE respectivement de 11,8% et 4,1%.

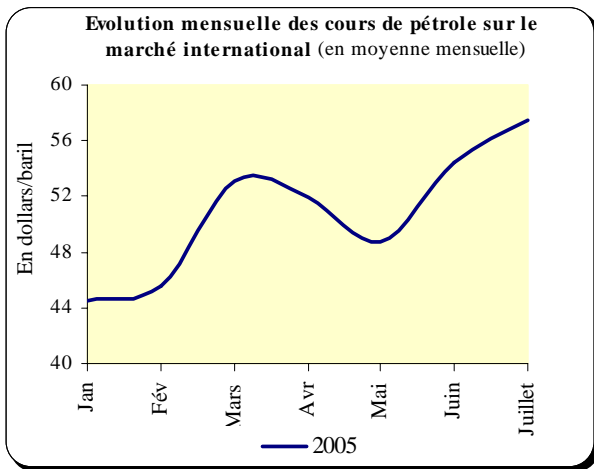
Sur le plan monétaire, le resserrement des liquidités bancaires qu'a connu le mois de juin s'est atténué en juillet et ce, grâce aux interventions de Bank Al-Maghrib, ce qui s'est traduit par la décrue du taux interbancaire moyen pondéré. Quant aux taux obligataires, ils ont poursuivi leur tendance baissière. De son côté la Bourse de Casablanca, animée par deux nouvelles introductions, a consolidé son trend haussier.

Pour ce qui est de la situation financière du Trésor, la réalisation de la Loi des Finances 2005 à fin juillet fait ressortir une épargne publique de 12,2 milliards de dirhams. Les recettes ordinaires ont évolué plus rapidement que les dépenses, leurs taux de croissance respectifs ont été de 21,6% et 11,3%. Les dépenses en capital, quant à elles, ont progressé de 7,8% et le solde de financement a dégagé un excédent de 4 milliards de dirhams, ce qui a permis de rembourser une partie de l'amortissement de la dette.

(Note achevée le 18 octobre 2005)

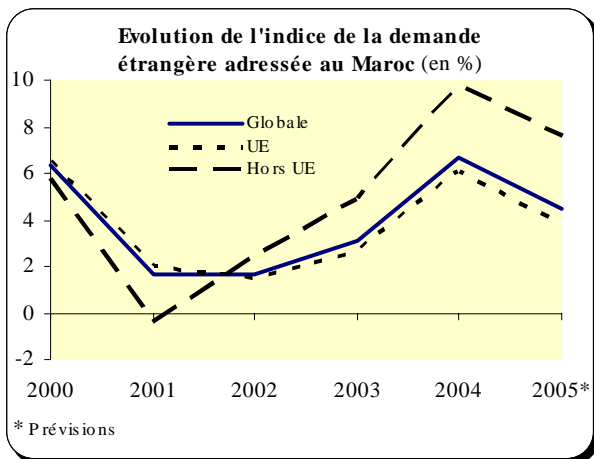
## Environnement international peu favorable

Malgré une dynamique de fond de l'économie mondiale relativement forte, les perspectives de l'évolution de l'environnement international du Maroc restent peu favorables, pour partie en raison des cours élevés du pétrole. Ces derniers, qui ont dépassé la barre des 57 dollars le baril en juillet 2005, pèsent sur la demande intérieure des pays européens partenaires du Maroc. Celle-ci serait en effet pénalisée par l'incidence négative de l'accélération des prix et du manque de dynamisme de l'emploi sur le pouvoir d'achat des ménages, ce qui ne manquerait pas de fragiliser l'investissement des entreprises, également affecté par l'érosion de leurs marges.



Ainsi, une croissance modérée continuerait d'être enregistrée dans la zone euro et devrait conduire à une progression du PIB de 1,2% en 2005.

Dans ces conditions, la demande étrangère adressée au Maroc afficherait en 2005 tout au plus un rythme de progression de 4,5% après 6,7% en 2004.

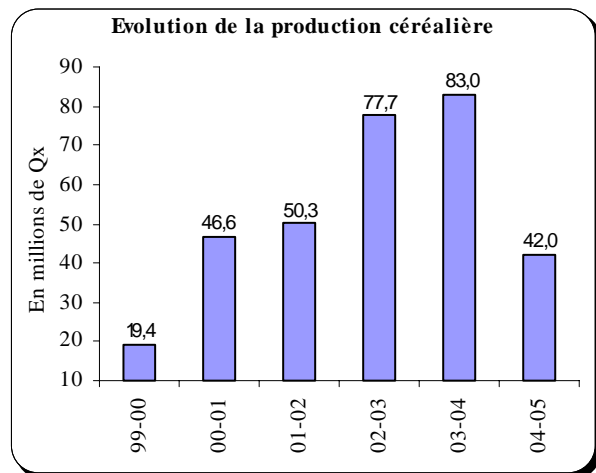


## Réévaluation à la hausse de la campagne céréalière

Le ralentissement attendu de l'activité économique en 2005 se confirme à travers les résultats des comptes nationaux trimestriels. Cependant, un retournement de tendance a commencé à se dessiner dès le deuxième trimestre, ce qui a permis de ramener le taux de croissance de l'activité de 1% au cours du premier trimestre à 1,5% à fin juin 2005.

Au terme de l'année 2005, la croissance du PIB se situerait à 1,8%, portée par des dynamiques positives observées dans différents secteurs de l'activité.

S'agissant de l'agriculture, le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et de la Pêche Maritime a réévalué la production céréalière au titre de la campagne agricole 2004-2005 à 42 millions de quintaux au lieu de 36 millions annoncés en première estimation. Cette révision à la hausse se traduirait par un effet plus favorable que prévu sur la croissance économique globale, outre l'impact positif attendu des mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre du programme de lutte contre la sécheresse.



De son côté, le secteur de la pêche continue de bénéficier à fin juillet 2005 de la reprise des débarquements de poulpe (+31%) et de l'affermissement de leur valeur (+44%). Les ventes à l'étranger des crustacés, mollusques et coquillages ont ainsi progressé en valeur de 28,4%, après un repli de 43,5% en 2004 et de 36,2% en 2003.

De même, la valeur des exportations des conserves de poissons a augmenté de 5,1%, ce qui a largement compensé le recul de 11,8% de la valeur des exportations des poissons frais.



## *Dynamisme continu des secteurs minier, énergétique, du BTP et du tourisme*

La conjoncture sectorielle autre que l'agriculture demeure caractérisée à fin juillet 2005 par le dynamisme de certains secteurs productifs, en l'occurrence les secteurs minier, énergétique, du BTP et du tourisme.

En ce qui concerne le secteur minier, la reprise de la demande extérieure des phosphates et dérivés a été ressentie au niveau des activités de l'OCP. Cette tendance transparaît à travers l'accroissement de la production de phosphates et de l'acide phosphorique respectivement de 11,5% et de 3,7% à fin juillet 2005, selon les données de l'OCP. Néanmoins, celle des engrais a reculé de 2,9% au cours de la même période.

Cette orientation positive s'est traduite par la hausse de 15,8% de l'indice de la production minière au cours du second trimestre de l'année en cours, comparativement à la même période de l'année précédente.

Pour le troisième trimestre 2005, les chefs d'entreprises interrogés dans le cadre de l'enquête de conjoncture réalisée par la Direction de la Statistique anticipent une hausse de la production minière suite à l'augmentation prévue de la production des minerais non métalliques, stimulée par la poursuite de la progression de la demande étrangère.

Les perspectives du secteur des phosphates demeurent de surcroît bien orientées, en lien notamment avec l'accroissement des achats chinois. Dans ce sillage, un accord commercial a été signé entre l'OCP et la société chinoise Sinochem Corporation en septembre 2005, en vertu duquel le Maroc fournira annuellement à la Chine 750.000 tonnes d'engrais phosphatés pour la période 2007-2011 au lieu de 200.000 tonnes par an actuellement.

Quant au secteur énergétique, il continue de profiter du dynamisme subséquent au renforcement de la production électrique et à la hausse de l'activité de raffinage du pétrole.

La production d'électricité a progressé de 8,7% au terme des sept premiers mois de l'année 2005, en rapport avec la progression de la production nette totale de l'Office National d'Electricité et de la production concessionnelle respectivement de 8,6% et 20,5%.

Cette progression s'explique par la consolidation de la demande d'énergie électrique. Les ventes de l'ONE se sont chiffrées à 9,9 milliards de kwh à fin juillet 2005, en hausse de 8% après 6,7% à fin juillet 2004. Celles destinées aux entreprises industrielles ont enregistré une augmentation de 9,8% contre 8,6% à fin juillet 2004.

D'autre part, l'accélération de l'activité pétrolière se poursuit avec la reprise progressive du raffinage du pétrole. La progression de 9,9% du tonnage importé du pétrole brut à fin juillet 2005 confirme cette tendance.

Dès lors, pour renforcer la capacité de raffinage de notre pays, la SAMIR a contracté un prêt de 85 millions de dollars auprès de la Banque Africaine de Développement destiné à l'installation d'une nouvelle unité d'hydrocraquage et l'acquisition d'équipements environnementaux de pointe.

Concernant les perspectives pour le troisième trimestre 2005, la production énergétique resterait orientée à la hausse selon les chefs d'entreprises interrogés, suite à la progression attendue de la production du pétrole raffiné et de celle de l'électricité.

La conjoncture dans le secteur du bâtiment et des travaux publics demeure bien orientée, grâce aux programmes d'envergure lancés par les pouvoirs publics pour lutter contre l'habitat insalubre, au renforcement des investissements hôteliers, à l'accélération des travaux d'infrastructures (autoroutes, port de Tanger) et à la mise en œuvre des projets de lutte contre les effets de la sécheresse. Cette embellie est corroborée par le bon comportement des ventes de ciment (+3,9% à fin juillet 2005) et des crédits octroyés par les banques au secteur immobilier (+20,5% à fin juillet 2005).

D'après les cimentiers, le bon comportement des activités de construction du gros œuvre de bâtiments et de réalisation de réseaux devrait permettre au secteur du bâtiment et des travaux publics de maintenir son trend haussier durant le troisième trimestre 2005.

### *Amélioration de la production industrielle au second trimestre 2005*

Au regard des dernières données disponibles, le secteur des industries de transformation s'est mieux comporté au cours du second trimestre par rapport au trimestre précédent. Ainsi, l'indice de la production industrielle s'est accru, au terme du second trimestre de 2,3% en glissement annuel, alors que ce taux n'a été que de 0,7% au cours du premier trimestre. Ce résultat





s'explique essentiellement par la hausse de la production enregistrée au niveau des industries chimiques et para-chimiques (+11,5%) et ouvrage en métaux (+20%).

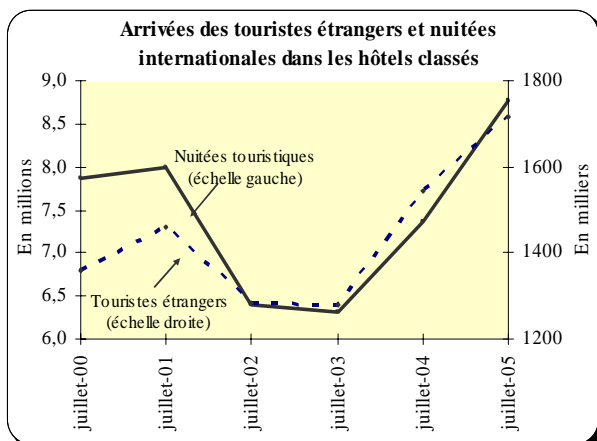
Cependant, la production des industries de textile affiche de mauvaises performances au cours du premier semestre 2005, dans un contexte marqué par la levée définitive des quotas sur les exportations du secteur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ce repli a concerné particulièrement les industries de la filature et de tissage (-5,2%) et celles de l'habillement (-2,7%).

### Maintien de la tendance haussière du secteur touristique

A fin juillet 2005, le dynamisme que connaît le secteur touristique depuis le début de l'année 2004 ne se dément toujours pas. Il est le résultat de la mise en place d'un ensemble de mesures portant notamment sur la libéralisation du transport aérien, le renforcement du partenariat avec les tour-opérateurs, les professionnels et les régions et la révision de la politique de marketing à travers la répartition rationnelle des budgets de promotion.

Le Maroc a ainsi accueilli, au terme des sept premiers mois de l'année 2005, 1,76 million de touristes étrangers, en progression de 14,4% par rapport à la même période de l'année précédente. Cette hausse a concerné les touristes français avec une progression de 17,9% suivis des Espagnols (+14%) et des Anglais (+18%). Elle a permis de compenser largement le recul de 1,1% du nombre d'entrées des MRE.

Pour ce qui est des nuitées réalisées à fin juillet 2005, la fréquentation des hôtels classés a augmenté de 18,9% par rapport à la même période de l'année 2004. Cette performance est due à la progression des nuitées réalisées par les touristes étrangers de 23,2%, et dans une moindre mesure par celles du tourisme interne (+2,8%).



Le taux d'occupation a pour sa part gagné, à fin juillet 2005, 5 points par rapport à la même période de l'année 2004, pour s'établir à 47%.

### Comportement satisfaisant de la demande intérieure

A fin juillet 2005, la demande des ménages continue de bénéficier de l'effet d'entraînement induit par la bonne campagne agricole de 2003-2004, conjugué au bon comportement de la consommation des non-résidents et des transferts des MRE et à la faiblesse de l'inflation qui, en glissement annuel, n'a pas dépassé 1%.

Globalement les indicateurs disponibles relatifs à la dépense des ménages font ressortir une orientation assez favorable de la consommation privée, comme en témoigne la progression, à fin juillet 2005, des recettes de la TVA et des crédits à la consommation de 11,3% et 9,1% respectivement. Par ailleurs, des conditions de financement avantageuses ont permis aux ménages d'accroître leurs achats de biens d'équipement durables, ainsi que le reflètent la mise en circulation de 28.600 véhicules neufs à fin juillet 2005 et le renforcement de 18,6% des importations d'appareils récepteurs radio et télévision à fin juillet 2005.

Les autres composantes de la demande interne poursuivraient, quant à elles, leur tendance haussière en 2005. L'amélioration de l'investissement serait due notamment à l'importance des programmes d'infrastructures en cours de réalisation, aux mesures de promotion de l'investissement et à la réduction des droits de douane sur les importations des biens d'équipement.

A fin juillet 2005, les importations (hors énergie) des entreprises se sont ainsi améliorées de 5,1%. Cette hausse est imputable essentiellement à l'accroissement de 10,9% des achats des demi-produits et, dans une moindre mesure, à la progression de 1,7% des achats à l'étranger de biens d'équipement industriel. Toutefois, la hausse de 17,6% des crédits à l'équipement à fin juillet 2005 permet d'anticiper un accroissement de l'effort d'investissement des entreprises au cours du second semestre 2005.

Les intentions de création des entreprises demeurent, quant à elles, positives à fin juillet 2005. En effet, 20.977 certificats négatifs ont été délivrés, en hausse de 17% par rapport à la même période de l'année précédente. Cette augmentation a concerné essentiellement les secteurs des services et du commerce pour représenter 75% du total des certificats accordés.





### Situation de l'emploi au deuxième trimestre 2005

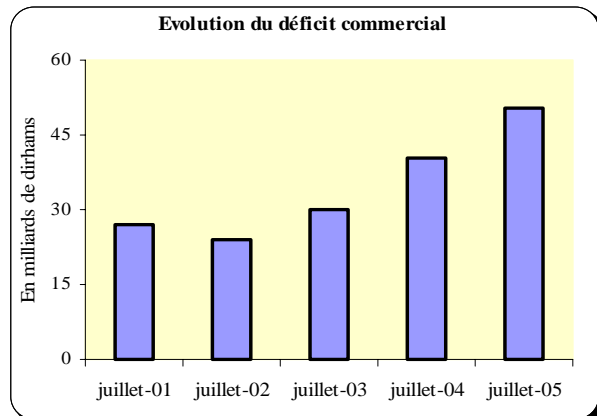
Selon les résultats de l'enquête nationale sur l'emploi réalisée par la Direction de la Statistique, la population active âgée de 15 ans et plus a atteint, au terme du deuxième trimestre de l'année 2005, 11,2 millions personnes, en hausse de 1,5% par rapport à la même période de l'année précédente. Parallèlement, le taux d'activité est passé de 52,7% à 52,4%, en baisse de 0,3 point attribuable uniquement au milieu rural.

Au deuxième trimestre 2005, l'économie nationale a permis la création nette de 148.000 emplois. Le milieu rural a cependant été marqué par la perte de 50.000 emplois suite aux contre-performances du secteur agricole, son principal pourvoyeur d'emplois. En milieu urbain, les principales branches créatrices d'emplois sont les services (+6,2%), l'industrie (+3,8%) et le BTP (+3,5%).

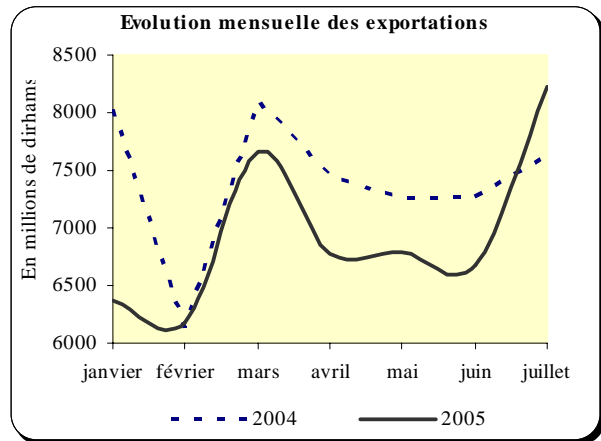
L'évolution contrastée du chômage entre le milieu rural et urbain, au deuxième trimestre 2005, a permis de maintenir le taux de chômage global au même niveau enregistré à la même période de l'année précédente, soit 11,1%. Le taux de chômage dans les villes a reculé de 0,9 point passant de 19,3% à 18,4%, en liaison avec la bonne tenue de l'activité des secteurs non agricoles. En milieu rural, il a progressé de 0,6 point passant de 3,1% à 3,7%.

### Détérioration du solde commercial

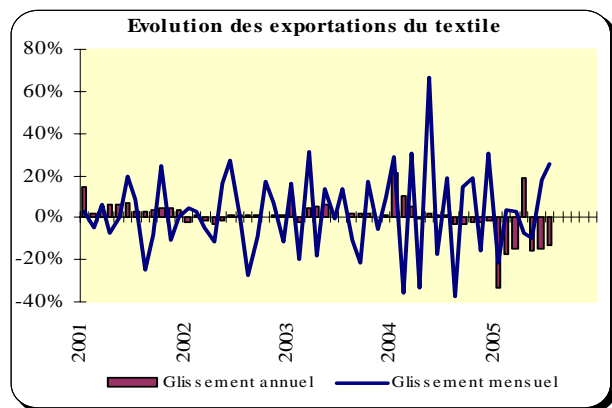
Les transactions commerciales avec l'étranger ont totalisé, à fin juillet 2005, 152,6 milliards de dirhams, en hausse de 5,7% par rapport à la même période de l'année précédente. Cette orientation des échanges commerciaux s'est accompagnée d'une aggravation du déficit commercial de 24,5% due à la progression de la valeur des importations de 9,8% et au repli de celle des exportations de 1,7%, en lien notamment avec le recul des ventes à l'étranger des vêtements confectionnés et des articles de bonneterie respectivement de 10,9% et 18,1%.



Cette situation s'est traduite par le recul du taux de couverture de 5,9 points, passant de 56,2% à fin juillet 2004 à 50,3% durant la même période de l'année en cours.



A fin juillet 2005, les exportations se sont chiffrées à 51,1 milliards de dirhams, en baisse de 1,7% après une hausse de 5,5% à fin juillet 2004. Pour le seul mois de juillet, la valeur des exportations a atteint 8,2 milliards de dirhams, en progression de 23,2% par rapport au mois précédent et de 7,8% par rapport à juillet 2004. Cette tendance est attribuable aux bonnes performances réalisées à l'export par l'OCP. Elle tient aussi à l'accroissement des exportations de textile (+25,6% par rapport à juin 2005) qui semble profiter de la réorientation des donneurs d'ordre vers le Maroc suite aux difficultés d'application de l'accord de Shanghai signé entre l'Union européenne et la Chine pour contingerer les exportations du textile.



Pour ce qui est de la valeur des ventes à l'étranger des produits alimentaires, elle continue sa tendance baissière entamée en 2003 pour certains produits. Ainsi, à fin juillet 2005, elle a reculé de 5,7% suite à la baisse des exportations de tomates fraîches et de celles des poissons frais de 25,8% et 11,8% respectivement. Les bonnes performances à l'export réalisées par les ventes des crustacés, mollusques et



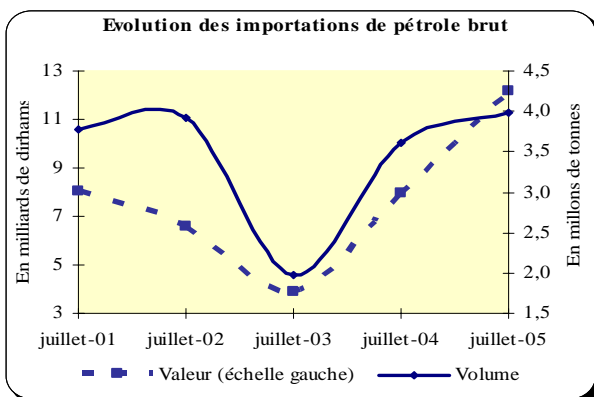
coquillages (+28,4%) et les agrumes (+12,6%) n'ont pas permis d'atténuer cette régression.

En revanche, les expéditions à l'étranger de l'acide phosphorique se sont accrues en valeur, à fin juillet 2005 de 25,6%, contribuant ainsi de 1,6 point à la croissance des exportations. Cette évolution s'est surtout manifestée au cours du mois de juillet 2005 (+76,2% par rapport à juin 2005).

De même, les ventes à l'étranger des engrais ont progressé, à fin juillet 2005, de 8% après une baisse de 7,9% en 2004. Pour le seul mois de juillet, elles se sont appréciées de 54,5% par rapport à juin 2005. Du côté des exportations de phosphates, elles ont poursuivi leur tendance haussière entamée en 2004. A fin juillet 2005, elles ont augmenté de 32,4% contre 2,3% en 2004. Cette embellie que connaît le marché des phosphates et dérivés est attribuable essentiellement au bon comportement de la demande mondiale en produits phosphatés.

S'agissant des importations de marchandises, elles ont totalisé, au terme des sept premiers mois de l'année 2005, 101,5 milliards de dirhams, en hausse de 9,8% contre 16,6% une année auparavant. Le renchérissement de la facture pétrolière et l'accroissement des importations des demi-produits ont largement contribué à cette évolution.

A fin juillet 2005, la facture pétrolière a atteint 12,2 milliards de dirhams, en hausse de 53,5% par rapport à la même période de l'année précédente, ce qui a porté la facture énergétique à 19,9 milliards de dirhams en progression de 41,4% par rapport à 2004. Cette évolution est principalement due à la forte hausse des prix du pétrole sur le marché international (en moyenne 57,5 dollars le baril au cours du mois de juillet 2005), ce qui s'est traduit par une progression des prix moyens à l'importation en dirham de 39,7%. En parallèle, les quantités importées ont marqué une hausse de 9,9% à fin juillet 2005. Hors achats de pétrole, les importations n'ont progressé que de 5,7% contre 12,1% en 2004.



Quant aux achats des demi-produits, ils ont progressé, à fin juillet 2005, de 10,9% sous l'effet de la hausse des importations de matières plastiques artificielles de 28,2% et de fer et acier en blooms de 11,6%. Le renchérissement des cours des matières premières industrielles sur le marché international est en grande partie à l'origine de cette évolution.

### **Poursuite de la cadence haussière des transferts des MRE, des recettes voyages et des investissements et prêts privés étrangers**

Concernant les autres postes de la balance des paiements, les transferts des MRE ont avoisiné 22 milliards de dirhams à fin juillet 2005, en augmentation de 4,1% par rapport à la même période de l'année précédente. Quant aux recettes voyages, elles se sont chiffrées à 20,1 milliards de dirhams, en progression de 11,8% par rapport à fin juillet 2004.

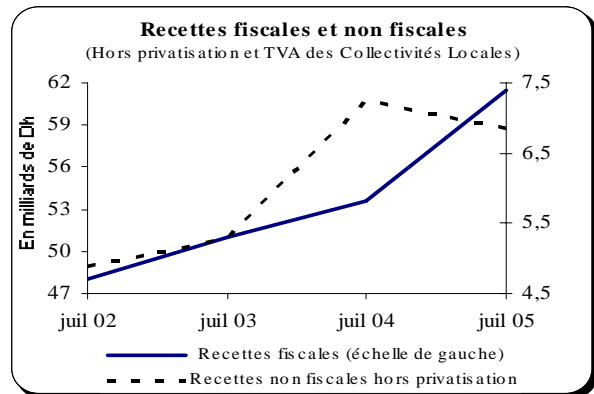
Les recettes des investissements et prêts privés étrangers ont totalisé 12,4 milliards de dirhams, suite à l'acquisition de 16% supplémentaires du capital d'Itissalat Al-Maghrib (IAM) par Vivendi Universal.

Ainsi, les avoirs extérieurs nets de Bank Al-Maghrib ont atteint 135,9 milliards de dirhams, représentant ainsi l'équivalent de 10,6 mois d'importations de marchandises (hors admissions temporaires sans paiement), selon l'Office des Changes.

### **Bon comportement des recettes fiscales**

A fin juillet 2005, les recettes ordinaires hors privatisation se sont redressées de 11,7% pour s'établir à 70,3 milliards de dirhams. Cette évolution est attribuable au bon comportement des recettes fiscales qui ont progressé de 14,6%, contre 5,3% à fin juillet 2004, suite au raffermissement des recettes des impôts directs et des impôts indirects de 19,5% et 10,7% respectivement. Quant aux recettes non fiscales hors privatisation, elles ont baissé de 5,7%, en rapport avec la régression des recettes de monopoles de 20,7%.

**Finances publiques**



Au niveau des impôts directs, les recettes de l'impôt sur les sociétés se sont appréciées de 20,5% contre 14,9% à fin juillet 2004. Cette progression s'explique par l'augmentation des acomptes provisionnels et des régularisations, ainsi que par le niveau important des recouvrements d'impôts émis par voie de rôles durant les premiers mois de 2005. Les recettes de l'IGR se sont accrues de 18,5% contre 7,1% à fin juillet 2004, consécutivement notamment à la revalorisation des salaires et à la promotion exceptionnelle de certaines catégories de fonctionnaires.

S'agissant des impôts indirects, les recettes de la TVA, surtout à l'importation, et les recettes des taxes intérieures sur la consommation (TIC), essentiellement celles relatives aux produits énergétiques, ont progressé de 11,3% et 9,8% respectivement.

Par ailleurs, les recettes des droits de douane se sont appréciées de 8,3%, en raison du renchérissement des importations taxables. Celles perçues au titre des droits de l'enregistrement et du timbre ont augmenté de 17% contre 1% à fin juillet 2004.

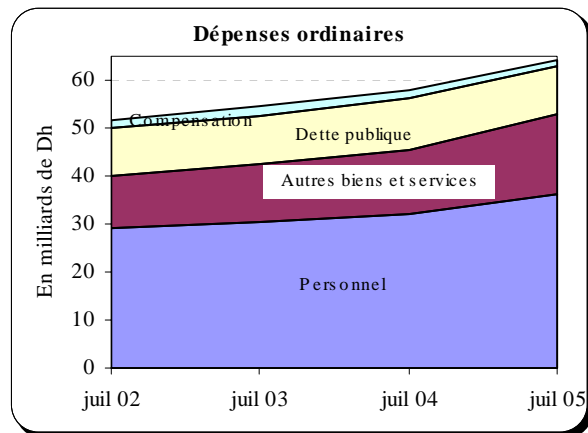
Les recettes de privatisation se sont situées, à fin juillet 2005, à 6,2 milliards de dirhams correspondant au montant alloué au budget général de l'Etat.

#### **Dépenses ordinaires impulsées par la hausse des dépenses des biens et services**

En s'établissant à 64,3 milliards de dirhams, les dépenses ordinaires du budget général de l'Etat sont en accroissement, à fin juillet 2005, de 11,3% contre 5,7% à fin juillet 2004. Cette évolution est due principalement à la hausse de 16,3% des dépenses de biens et services. Elle recouvre d'une part, une augmentation de 12,2% des dépenses du personnel sous l'effet des dispositions relatives au dialogue social et, d'autre part, une hausse de 26,3% des dépenses des autres biens et services, en lien avec l'intégration d'un montant de 1,8 milliard de dirhams d'indemnités relatives à l'opération de départs volontaires à la retraite.

Les charges en intérêts de la dette ont régressé de 3,6%, en rapport avec le repli des charges en intérêts de la dette extérieure et de celles de la dette intérieure de 11,8% et 2,2% respectivement.

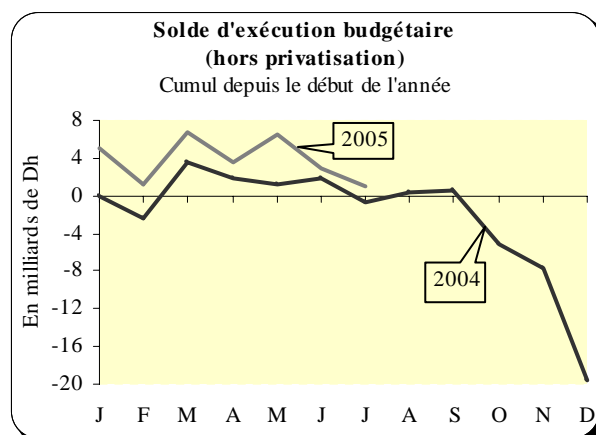
Les dépenses de compensation se sont situées à 1,2 milliard de dirhams à fin juillet 2005, non compris un apurement de 3,1 milliards de dirhams d'arriérés au titre de la compensation des prix des produits pétroliers au cours de l'année 2004.



Pour ce qui est des dépenses d'investissement, elles ont porté, à fin juillet 2005, sur 12,3 milliards de dirhams, en augmentation de 7,8% par rapport à fin juillet 2004.

#### **Réalisation d'un solde budgétaire excédentaire**

L'évolution des recettes et des dépenses a permis de dégager une épargne publique de 12,2 milliards de dirhams contre 5,2 milliards de dirhams à fin juillet 2004, couvrant 99,3% des dépenses d'investissement. Ce faisant, le solde budgétaire global a été excédentaire de 7,3 milliards de dirhams contre un déficit de 739 millions de dirhams à fin juillet 2004, compte tenu d'un solde positif des Comptes Spéciaux du Trésor de 7,4 milliards de dirhams.



## Conditions favorables pour le financement intérieur du Trésor

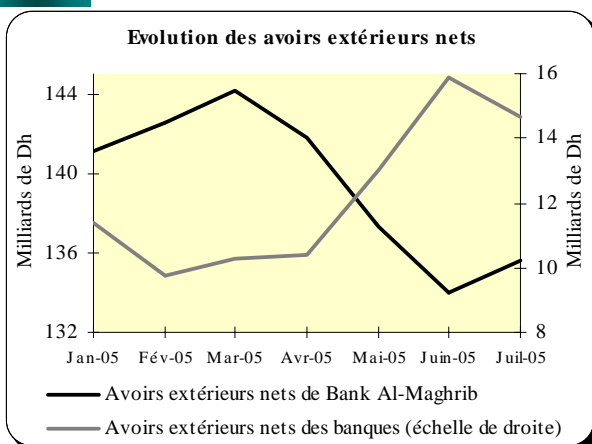
Le Trésor a dégagé un excédent de financement de 4 milliards de dirhams à fin juillet 2005, ce qui lui a permis de couvrir en partie le flux net négatif de son financement extérieur (4,2 milliards de dirhams).

Le Trésor a couvert le reste de ses besoins en recourant au marché intérieur via les adjudications. Les souscriptions ont ainsi atteint 37 milliards de dirhams à fin juillet 2005. Elles ont surtout concerné les maturités à long terme (62%), ce qui traduit la volonté de l'Etat d'optimiser la gestion de sa dette intérieure. Son financement a été assuré à des taux en baisse pour toutes les maturités, en particulier celles à long terme qui ont enregistré en juillet des décrues de 6 pbs, 15 pbs et 21 pbs pour les bons à 5 ans, 10 ans et 15 ans respectivement par rapport à leurs niveaux de décembre 2004.

## Retour à la hausse des avoirs extérieurs nets de Bank Al-Maghrib

### Financement de l'économie

Le mois de juillet a été marqué par le renversement de la tendance baissière des avoirs extérieurs nets, entamée depuis avril. Ainsi, par rapport au mois de juin, ceux-ci ont légèrement augmenté de 0,3%. Les avoirs extérieurs nets de Bank Al-Maghrib ont progressé de 1,3%, tandis que ceux des banques ont régressé de 7,9%. Par rapport à fin décembre 2004<sup>1</sup>, les avoirs extérieurs nets se sont appréciés de 4% contre 4,9% durant la même période de l'année précédente.



<sup>1</sup> Ici, la comparaison des agrégats monétaires est effectuée par rapport à fin décembre 2004.

Les concours à l'économie ont enregistré une progression de 10,3% contre 4,6% en 2004. Cette hausse a concerné les facilités de trésorerie (+20,7%), les crédits à l'équipement (+15,1%), les crédits à l'immobilier (+13,2%) et les crédits à la consommation (+8,9%). Quant aux créances nettes sur l'Etat, elles ont reculé de 4,1% après un repli de 6,6% en 2004, suite à l'amélioration de la position nette du Trésor auprès de Bank Al-Maghrib de 2,1 milliards de dirhams et la baisse de ses recours aux concours bancaires de 1,1 milliard de dirhams.

Cette évolution des contreparties de la masse monétaire s'est traduite par l'accroissement des agrégats M1 et M3 de 8,2% et 6,7% respectivement contre 6,5% et 3,5% un an auparavant. Cette tendance est due à l'augmentation de la circulation fiduciaire et de la monnaie scripturale de 7,5% et 8,5% respectivement, et à la hausse des placements à vue et des dépôts à terme de 4,2% et 3,2% respectivement.

Parallèlement à cette évolution, l'encours des agrégats des placements liquides s'est apprécié, par rapport à fin décembre 2004, de 11,3% contre 19,2% à fin juillet 2004, sous l'effet de l'augmentation des titres d'OPCVM actions et diversifiés, d'OPCVM obligataires et de créances négociables de 2,3%, 3,2% et 45,8% respectivement.

## Atténuation du resserrement des liquidités bancaires

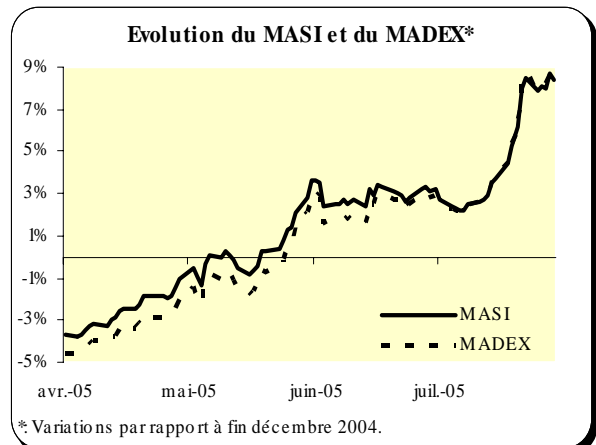
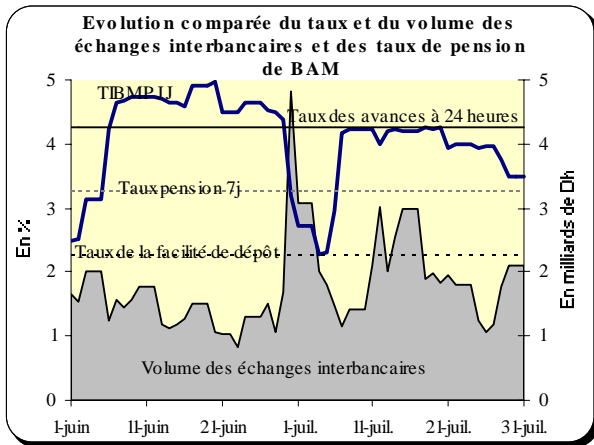
Le resserrement des liquidités qu'a connu le marché monétaire en juin 2005 s'est relativement atténué en juillet et ce, grâce à l'intervention de Bank Al-Maghrib qui a accordé aux banques, en juillet, des avances à 7 jours sur appel d'offres et des avances à 24 heures<sup>2</sup> pour un montant moyen de 3,2 et 1,6 milliards de dirhams respectivement.

Dans ce contexte, la moyenne mensuelle du taux interbancaire moyen pondéré au jour le jour (TIMPJJ) s'est inscrite en baisse de 54 pbs par rapport à juin 2005 pour s'établir à 3,76%. Parallèlement à cette évolution, le volume moyen des transactions sur le marché interbancaire a augmenté de 26,8% par rapport à juin 2005 pour atteindre 1,9 milliard de dirhams.

<sup>2</sup> Début 2005, Bank Al-Maghrib a procédé au remplacement des avances à 5 jours par des avances à 24 heures au taux de 4,25% et la suppression des avances aux taux exceptionnels de 8,25% et 10,25%.







### Consolidation de l'orientation favorable de la Bourse de Casablanca

A l'issue du mois de juillet 2005, la Bourse de Casablanca a consolidé le trend haussier amorcé depuis le deuxième trimestre 2005. Ainsi, par rapport à fin décembre 2004, les indices MASI et MADEX se sont appréciés de 8,4% et 8,5% respectivement. Pour sa part, La capitalisation boursière s'est accrue de 8,3% suite à la hausse des cours moyens et du nombre de titres admis à la cote de 7,3% et 1% respectivement.

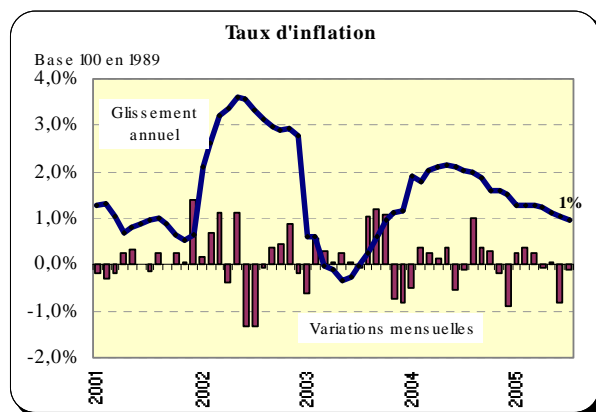
Les secteurs qui ont enregistré des performances positives à la Bourse de Casablanca sont le pétrole et gaz (+28,6%), les sociétés de financement (+20%), les banques (+15,3%), l'agroalimentaire (+14,1%), les sociétés de portefeuilles-holdings (+6,1%) et le BTP (+6,1%). L'indice des mines s'est en revanche replié de 30,1%.

Le volume global des transactions a atteint, pour le seul mois de juillet, 11 milliards de dirhams contre 2,1 milliards de dirhams en juin, dont 69% correspondent à une opération d'apport de titres, 5,4% aux opérations d'introduction des sociétés DARI COUSPATE et LYDEC, tandis que 20,6% et 4,9% de ce volume ont transité respectivement par le marché central et le marché de blocs. Le volume des transactions sur le marché central a été concentré pour plus de la moitié sur les valeurs Itissalat Al-Maghrib (22,9%), ONA (21,8%) et LYDEC (12,7%). Pour sa part, le marché de blocs a été animé à hauteur de 68% par ATTIJARIWAFABANK. Ainsi, au terme des sept premiers mois de 2005, le volume global des transactions a atteint 81,4 milliards de dirhams, en expansion de plus de deux fois celui enregistré à fin juillet 2004.

### Absence de tensions inflationnistes

Le taux d'inflation, mesuré par la variation de l'ICV, a augmenté, à fin juillet 2005, de 1% contre 2% une année auparavant. Cette évolution est le résultat de l'accroissement de l'indice des prix alimentaires et de celui des produits non alimentaires respectivement de 0,6% et 1,3%. Ainsi, la hausse de 2,8% en glissement mensuel de l'indice des prix à la production manufacturière, dont le raffermissement est essentiellement imputable à l'accroissement de 13,6% des prix dans les branches de raffinage, n'a pas eu de répercussions sur les prix à la consommation, car le budget de l'Etat supporte l'essentiel du coût du renchérissement du pétrole brut.

Leur modération traduit l'amélioration de l'approvisionnement des marchés et la poursuite d'une politique monétaire prudente.



En glissement sur douze mois, l'ICV a progressé de 0,8% après une hausse de 2,4% à fin juillet 2004.



# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Le budget expliqué par Driss Jettou

---

Fadoua GHANNAM

Economap, 27 Octobre 2005

*Lors d'une rencontre avec la presse, Driss Jettou a commenté les grandes lignes du projet de loi de Finances 2006. Un budget qui était difficile à boucler où les arbitrages ont été multiples mais qui demeure à fort connotation sociale.*

«Ce budget a été très difficile à boucler ». Les propos sont ceux du Premier ministre Driss Jettou qui recevait mardi 25 octobre des représentants de la presse nationale autour d'un ffour pour commenter les grandes lignes du projet de loi de Finances 2006. La difficulté réside, selon le chef du gouvernement, dans ce contexte difficile de l'élaboration de ce budget. Premier élément pris en compte : les arriérés de la Caisse de Compensation qui s'élèvent à 12 milliards de DHS. L'aggravation de la facture pétrolière a eu des répercussions négatives sur la balance des paiements et sur le budget général. Saisissant l'occasion, le Premier ministre n'a pas manqué de souligner l'importance de la mise en œuvre d'une refonte globale de ce système de compensation qui ne fait qu'handicaper les Finances de l'Etat. Autre élément à considérer, l'assainissement de la situation des Caisses de retraite, qu'il s'agisse de la Caisse marocaine des retraites ou des caisses internes propres à certains établissements publics, ce qui a conduit à assurer leur viabilité à moyen terme.

Une opération qui nécessite la somme de 50 milliards de DHS. Dans ce sens, l'externalisation des caisses de retraite de l'OCP et de l'ONE est en cours nécessitant respectivement 30 milliards de DHS et 11 milliards de DHS. A ceci s'ajoute la baisse des recettes de privatisation qui passeront de 12 milliards de DHS durant les précédents exercices, à quelque 4,9 milliards pour 2006. Driss Jettou y voit plutôt une bonne chose puisqu'il s'agit d'un signe d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis d'une manne financière qui n'est pas éternelle. Malgré tout, le projet de loi de Finances actuellement en discussion au Parlement respecte les grands équilibres macro-économiques. Le taux d'inflation tournera autour de 2 %, le déficit autour de 3,2 % alors que le taux de croissance serait de l'ordre de 5,6 %. Ces prévisions se sont basées sur une année agricole moyenne de 60 quintaux.

Le budget 2006, comme le précédent, sera placé sous le signe du social. Objectif, lutter contre la pauvreté, l'exclusion et la marginalisation et résorber les déficits sociaux. Cette forte connotation sociale se reflète d'abord dans le Fonds de l'Initiative nationale pour le développement humain pour lequel a été alloué 1,5 milliard de DHS. En outre, le budget d'investissement, souligne le Premier ministre, est passé de 19 milliards de DHS en 2005 à près de 21,5 milliards de DHS pour le prochain exercice. Des départements aussi sensibles que l'Education nationale, la Santé et l'Emploi ont vu leur budget croître. Le secteur de l'enseignement a par exemple bénéficié de 25 % du volume des augmentations de crédits accordées dans le projet de loi de Finances. Parmi les priorités de cette loi de Finances, figurent aussi l'accès des populations rurales aux équipements et des services de base, en particulier dans les domaines de l'eau, de l'électricité et des voies de communication seront accélérés afin d'aboutir à des taux d'accès significatifs à l'horizon 2007 au lieu de 2010 fixé initialement. La loi de Finances 2006 mise beaucoup sur l'éradication des différents problèmes du déficit en logements et plus particulièrement en logements sociaux et à ceux de la dégradation du tissu urbain en agissant simultanément sur l'offre et sur la demande. Driss Jettou a, à l'occasion, salué le processus de restructuration des Organismes publics sous tutelle du ministère chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme au sein du holding Al Omrane qui bénéficiera en 2006 d'un budget avoisinant les 2,5 milliards. A ce sujet, le Premier ministre a mis en exergue la rigueur de l'exécution des différents projets lancés par le gouvernement, à travers notamment une maîtrise des délais et donc une maîtrise des coûts.

Côté fiscalité, le Premier ministre a souligné les efforts consentis par son gouvernement pour

améliorer les recettes fiscales ainsi que les recettes douanières et ce dans un esprit de justice et d'équité conformément au principe de l'égalité de tous devant l'impôt.

Les dépenses fiscales pour 2006 se chiffreront à 15 milliards de DHS résultat d'exonérations, de réductions de taux, ou de traitements fiscaux préférentiels.

L'élargissement progressif de l'assiette fiscale est de nature à permettre la réduction de la pression fiscale et, par voie de conséquence une meilleure adhésion à l'impôt. D'un autre côté, Driss Jettou table sur une amélioration des recettes douanières malgré les démantèlements des barrières, due à la hausse des importations et de la consommation des Marocains.

L'Economiste, 1<sup>er</sup> septembre 2005

Badra Berrissoule

Après les changements en Chine, ceux intervenus en Europe de l'Est, le 14<sup>e</sup> congrès de l'AISE (Association internationale des sciences économiques), qui se tient à Marrakech, a abordé ceux survenus au Maroc. D'abord, l'immense chantier de réformes que mène le Royaume depuis 10 ans. Certains chantiers commencent à porter leurs fruits.

Pour Fathallah Oualalou, économiste et ministre des Finances et de la Privatisation, "l'économie marocaine s'inscrit désormais dans un régime de croissance et commence à stabiliser son cadre macroéconomique". On en veut comme preuve le recul du taux de chômage et la confiance des opérateurs économiques internationaux. Le chantier de réformes lancé au Maroc, il y a plusieurs années, a eu pour souci de respecter trois phases: le passage d'une économie de rente à celle de marché. Cette transition demeure un défi majeur pour le pays. Le message royal adressé au congrès l'a longuement souligné. "La transition se devait de se réaliser dans un cadre de liens solides alliant la préservation nécessaire des acquis de la transition démocratique à une autre transition parallèle. Ces liens permettraient le passage d'une économie traditionnelle de rente à une économie moderne, productive et compétitive".

"C'est ainsi que les réformes sont axées sur la recherche d'une meilleure intégration du Maroc à l'économie mondiale, l'amélioration de la gouvernance, l'assainissement des finances publiques, la promotion du secteur privé, l'appui aux gisements sectoriels de croissance économique et le renforcement de la cohésion sociale", détaille Oualalou. Et la transition s'est faite tout en apportant une régulation et aussi une sécurité judiciaire (création de tribunaux commerciaux...), ajoute-t-il.

La seconde phase des réformes s'est attachée à la démocratisation (institutions, nouvelles lois...). La troisième phase est en cours, avance le ministre. Elle a pour objectif la recherche de la cohésion

sociale. D'où le lancement d'une démarche comme l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH).

La région est au centre de ce développement. C'est une nouvelle vision du développement: recréer la région pour qu'elle soit un espace de croissance. "Pour résorber les déficits régionaux, atteindre les objectifs du développement humain, la région a un rôle primordial à jouer d'autant que l'initiative du développement est basée sur un management participatif", rappelle Mohamed Chafiki, économiste. Cette nouvelle vision repose donc sur le dépassement de l'économie de rente vers une compétitivité territoriale, expliquent les économistes. Il s'agira d'identifier des pôles de compétitivité avec des systèmes productifs locaux. Ceux-là même qui sont capables de fonder des politiques industrielles. D'où la pertinence de grands projets lancés actuellement (Tanger-Med, le projet Taghazout...). Reste les contraintes concentration et centralisation qui n'encouragent pas l'autonomie. C'est pour cela que tous les acteurs s'accordent à recommander davantage de décentralisation et déconcentration, "dans le sens d'un allègement réel du poids de tutelle ainsi que la mobilisation des méthodes de management territorial et en encourageant la logique partenariale", recommande Chafiki. Le panel marocain aura dans tous les cas bien expliqué le changement au Maroc et tout le train de réformes. Pourtant, il reste une réforme à entreprendre, estime Bachir Hamdouch, professeur à l'INSEA de Rabat. Celle de la politique de change. "Le régime de change choisi par le Maroc qui est l'ancrage du dirham à un panier ad hoc de devises permet une relative stabilité et aujourd'hui présente des limites et même des risques d'instabilité et d'inertie". Une vision qui n'est pas partagée par l'ensemble des participants à ce panel, notamment des banquiers. Hamdouch relativise et propose de se tourner vers un régime intermédiaire avec une politique active et globale.



## Rupture avec l'orthodoxie financière : l'Etat réforme et investit au prix du déficit

La Nouvelle Tribune, 25 juillet 2005

Entretien réalisé par Afifa Dassouli avec Fathallah Oualalou

M. Fathallah Oualalou, le ministre, l'économiste, le pédagogue, mais aussi le patriote, le progressiste, a accordé un entretien à cœur ouvert à La Nouvelle Tribune. Au-delà du bilan de la situation budgétaire du pays qu'il dresse, c'est le réel et profond engagement dans la réforme du pays qu'il expose et ses résultats qu'il commente, sans langue de bois. Car le tour ne sera pas joué tant que tous les acteurs économiques ne participeront pas à la création de richesses et donc à la croissance économique. Et s'il fut un temps où l'économie marocaine souffrait de la relative participation de l'Etat à l'investissement national, la situation s'est depuis inversée. C'est le secteur privé qui est en retrait et qu'il s'agit d'impliquer dans le processus engagé, celui de la pérennisation et de la consolidation de la croissance économique accompagnée du développement social.

**La Nouvelle Tribune :** Le Maroc vit actuellement un choc pétrolier. Que comptez-vous faire?

**M. Fathallah Oualalou :** Il est sûr que la facture énergétique est de plus en plus élevée. C'est une contrainte qui s'impose à nous depuis deux ans et tout particulièrement en 2005. Nous avons construit notre Loi de Finances sur la base d'un prix du baril à 35 dollars, alors que le prix du baril dépasse aujourd'hui les 55 \$. C'est un élément d'autant plus important que nous n'avons pas répercuté cette hausse sur le prix à la consommation, contrairement à d'autres pays et aux dispositions légales chez nous. C'est ainsi qu'un MRE qui arrive de France pour des vacances dans son pays, constatera que le gazole local coûte la moitié du prix français. Cette situation, bien évidemment, pose un gros problème à la Caisse de Compensation.

Depuis 1995, la loi prévoit que toute variation à la hausse ou à la baisse du prix du pétrole dans une fourchette de 5 %, autorise les pouvoirs publics à aligner les prix domestiques sur ces fluctuations. Comme vous le savez, nous n'avons pas vraiment suivi cette prescription légale ces dernières années, notamment pour des considérations sociales. Et aussi parce que nous avons pensé qu'il pouvait s'agir d'une tendance conjoncturelle. En conséquence, la forte

appréciation du prix du pétrole pose un réel problème au niveau de l'exécution de la Loi de Finances 2005.

**La Nouvelle Tribune :** Concrètement, qu'avez-vous fait ? Le financement de la hausse du prix du pétrole se fera-t-elle par le déficit budgétaire ou, comme la loi vous y autorise, par une augmentation des prix pétroliers domestiques?

**M. Fathallah Oualalou :** Il y a eu une légère augmentation des prix, il y a deux mois environ, mais depuis, les prix internationaux ont continué d'augmenter, sans que nous ne les répercutions au niveau du marché marocain. Cette situation pose effectivement problème. La logique économique et la loi voudraient qu'on répercuté le poids de la facture pétrolière sur les consommateurs. Mais une telle décision est du ressort du gouvernement, qui choisira pour ce faire le moment opportun, sachant que la Primature décide après avis du ministère des Finances, de celui de l'Energie et des autres départements concernés.

**La Nouvelle Tribune :** A combien se chiffre le dérapage au niveau de la Caisse de Compensation?

**M. Fathallah Oualalou :** Si l'on ne prend pas de décision, le besoin sera certainement supérieur à 5 milliards de dirhams pour 2005, sachant que dans la Loi de Finances actuelle, il y a des arriérés de 2004 que nous sommes en train de rembourser, parce que l'augmentation des prix des produits pétroliers a commencé l'an dernier. J'espère donc que nous n'en arriverons pas à cumuler de nouveaux arriérés.

**La Nouvelle Tribune :** Vous venez d'évoquer l'exécution de la Loi de Finances. Où en est-on actuellement?

**M. Fathallah Oualalou :** L'exécution se fait dans de bonnes conditions, notamment au niveau des dépenses qui sont bien maîtrisées.

Les chiffres des six premiers mois donnent des recettes en nette augmentation, notamment celles fiscales et douanières. C'est la résultante, d'une part,

du travail performant de l'Administration fiscale, mais aussi des performances de secteurs de l'économie marocaine qui fonctionnent bien, qui créent de la richesse et réalisent des profits qui se répercutent au niveau des impôts. La recette fiscale a augmenté de 25 % par rapport à nos prévisions initiales établies sur les données de 2004.

**La Nouvelle Tribune** Considérez-vous que les dépenses induites par l'opération Intilaka pèsent aussi sur le budget de l'Etat ?

**M. Fathallah Oualalou** : Les départs volontaires de l'Administration représentent une excellente opération. Je pense qu'il s'agit là d'un investissement qui aura des effets quantitatifs et qualitatifs. En effet, cette opération va permettre le redéploiement du travail du public vers le privé. Elle a déjà été expérimentée au niveau des établissements publics au cours des cinq dernières années. Ceux-ci, durant la période évoquée, ont pu libérer 10 000 personnes qui se retrouvent aujourd'hui dans le secteur privé, qui entreprennent et font travailler des gens. Intilaka permettra également de promouvoir la mobilité interne au sein de l'Administration et c'est à partir de 2006 que l'on percevra l'allègement des charges financières induites par cette opération sur le Budget de l'Etat.

**La Nouvelle Tribune** : Pour 2005, n'est ce pas le second poste le plus lourd après la facture pétrolière ?

**M. Fathallah Oualalou** : Certes pour 2005, à côté des efforts liés à la facture pétrolière, les départs volontaires pèsent certainement sur le poste Dépenses, mais cela procède de la réforme de l'Administration. La Banque Mondiale apprécie cette opération comme une référence au niveau international. Il faut comprendre que cette démarche est d'abord fondée sur la liberté de décision et, secundo, sur le pouvoir d'appréciation de l'Administration qui a le droit d'accepter ou de refuser la demande de départ volontaire. Mais, la mesure, étant accompagnée d'éléments d'incitations budgétaires qui ont encouragé les demandes, elle engendre un coût pour l'Etat. Il se manifestera également à l'avenir sur la Caisse Marocaine de Retraites jusqu'à l'extinction de la pension des partants, volontaires. Mais cet investissement sera amorti dans les quatre années à venir et entraînera la réduction d'autres dépenses de fonctionnement comme celles de téléphone, d'eau, d'électricité, de transport et même de bâtiments pour l'Etat. Ce gain qualitatif au niveau de la modernisation de

l'Administration, de redéploiement et de mobilité au sein de celle-ci, est de grande importance.

Nous considérons que 30 000 fonctionnaires quitteront leurs bureaux au terme d'Intilaka, mais c'est le 15 août prochain que nous aurons une idée définitive sur l'ensemble de l'opération, car une bonne partie des candidats n'a déposé la demande de départ volontaire que le 30 juin, dernier jour dévolu au processus qui, faut-il le rappeler, a commencé au début de janvier 2005.

**La Nouvelle Tribune** Connait-on déjà le coût que cela représente pour 2005 ?

**M. Fathallah Oualalou** : Le coût d'Intilaka atteindrait les 6 milliards de dirhams. Il s'agit d'une dépense exceptionnelle, non récurrente, laquelle certes, pose un problème aujourd'hui, mais qui, à partir de 2006, se traduira par des récupérations de charges.

**La Nouvelle Tribune** Compte tenu des premiers six mois d'exécution de la Loi de Finances, peut-on exciper d'une éventuelle aggravation du déficit budgétaire, avec le poids de la facture pétrolière, la charge exceptionnelle d'Intilaka ?

**M. Fathallah Oualalou** : Il y aura effectivement une aggravation malgré l'amélioration des recettes fiscales et du fait essentiellement des éléments que nous venons d'évoquer. Celle-ci pourrait être d'un point et demi.

**La Nouvelle Tribune** On passera donc à un déficit budgétaire supérieur à 4,5% ?

**M. Fathallah Oualalou** : Oui, sans doute ! Mais aujourd'hui, il faut établir une différence entre trois types de déficits. Il y a le déficit sans privatisation, avec privatisations, sans départs anticipés, avec départs anticipés. Sans privatisation et avec les départs anticipés, ce déficit budgétaire pourrait effectivement augmenter d'un point et demi.

**La Nouvelle Tribune** Avez-vous changé de vision en termes de préservation des grands équilibres ? Considérez-vous désormais qu'un tel dérapage ne soit pas trop grave ? Les agrégats macroéconomiques doivent-ils vraiment être autant serrés et encadrés, compte tenu du besoin de croissance de notre économie ?

**M. Fathallah Oualalou** Je ne suis pas un "orthodoxe", mais en même temps, nous avons eu,

en général ces dernières années, un déficit légèrement inférieur à 3% et, sans recettes de privatisation, autour de 4,7 %. D'après moi, il s'agit-là d'un déficit acceptable. Ce qui est le plus important pour nous, ce sont les éléments qui indiquent que nous avançons. En effet, un tel déficit s'est accompagné d'une année à l'autre par une baisse de l'endettement de l'Etat. Laquelle tendance prédomine depuis huit années aujourd'hui. L'essentiel n'est pas le déficit en soi, mais aussi son lien avec l'endettement de l'Etat.

**La Nouvelle Tribune :** Mais cela prouve quoi?

**M. Fathallah Oualalou** Cela prouve que les années à venir ne seront pas prioritairement consacrées au remboursement de la dette autant que payer les fonctionnaires, mais permettront plutôt d'épargner et d'investir. Nous tenons à continuer à maîtriser le cadre macroéconomique pour créer les conditions d'épargne qui vont nous permettre de participer à la croissance par l'investissement.

La question de la dette est intimement liée au déficit. L'Etat est devenu investisseur à travers plusieurs instruments. Il investit à travers le Budget, mais aussi grâce au Fonds Hassan II, qui est alimenté par les recettes de privatisations. En effet, le Fonds Hassan II participe à la construction de Tanger-Med, des autoroutes, celle arrivée à Tanger, celle d'El Jadida, celle de Marrakech, prévue pour décembre 2006, d'Agadir pour 2009, etc.

C'est grâce au Fonds Hassan II aussi que nous sommes en train d'accompagner des industries, que nous alimentons des fonds de garantie pour les hôtels, le logement, que nous créons des zones touristiques. Il constitue un levier et en même temps, il permet d'améliorer l'attractivité d'un projet pour amener d'autres financements.

Les établissements publics comme l'ONE, l'OCP, l'ONEP, l'ODEP, sont aussi des bras armés de l'Etat investisseur. Et, à côté du budget de chaque ministère, il y a des fonds, de plus en plus substantiels, qui non seulement accompagnent l'action de ces départements, mais parfois deviennent plus importants.

Je citerai notamment le fonds routier qui s'occupe notamment des pistes rurales et qui est alimenté essentiellement par des prélèvements, entre autres sur les produits pétroliers.

Un autre fonds, au rôle cardinal, est celui de solidarité pour le logement et dont les recettes ont doublé en une année, entre 2002 et 2003. Il y a des fonds dédiés à l'agriculture, à l'action culturelle, etc.

**La Nouvelle Tribune :** Quelles sont les prochaines privatisations prévues pour alimenter le Fonds Hassan II ? On parle de la cession prochaine de la part de l'Etat dans le capital de Maroc Telecom. Et quel sera le relais des privatisations pour alimenter le Fonds Hassan II ?

**M. Fathallah Oualalou** Je vous dirai qu'il n'est pas question pour l'instant de céder les 35 % de la part étatique dans le capital de l'opérateur historique de télécommunications.

Mais pour l'année prochaine, nous prévoyons quelques privatisations, notamment les 20 % qui restent dans la Régie des Tabacs et qui seront acquis par Altadis. Nous poursuivrons l'ouverture de capital de la BCP et celui de la COMANAV. Mais dès cette année nous finaliserons la privatisation des quatre sucreries.

**La Nouvelle Tribune :** M. le ministre, malgré tous les efforts de l'Etat, le pays ne crée pas vraiment de richesse. On a des taux de croissance qui restent relativement faibles. Quelle est votre appréciation d'un tel constat ?

**M. Fathallah Oualalou** Je partage votre point de vue sur le taux de croissance dans notre pays. Il n'est pas au niveau de ce que nous voulons. Il a été toutefois ces dernières années, en moyenne de 4,6 % l'an. Mais surtout, c'est un taux de croissance qui, lentement mais sûrement, s'autonomise par rapport aux fluctuations de la pluviométrie, grâce à l'émergence de nouvelles locomotives de la croissance, encore petites, mais indéniablement importantes. Je pense notamment au tourisme et j'espère que la politique industrielle que nous mettons en place va également devenir un relais de cette croissance.

**La Nouvelle Tribune** Justement, pourquoi ne pas avoir rendu publique l'étude de Mac Kinsey, appelée aujourd'hui "Emergence".

**M. Fathallah Oualalou** Elle sera publique dès sa finalisation par le ministère de l'Industrie. Mais l'essentiel est de la vendre au secteur privé national, aux investisseurs étrangers et de découvrir à travers elle, des nouveaux secteurs tout en renforçant l'existant comme le textile notamment qui est

aujourd'hui dans une position défensive. Et je suis convaincu, à ce sujet, que les opérateurs qui se sont préparés à affronter cette nouvelle donne pourront dépasser la crise actuelle. N'oublions pas nos atouts à ce sujet, comme la proximité du marché européen et l'ouverture très proche du marché américain et, en deuxième lieu, la qualité de nos productions qui doit être améliorée.

**La Nouvelle Tribune** Quelle est donc votre appréciation de l'investissement privé ?

**M. Fathallah Oualalou** Nous constatons de plus en plus que le privé étranger croit dans les potentialités du Maroc. Notre pays est connu internationalement par le succès d'un certain nombre de grandes opérations de privatisation. Celles-ci sont considérées par les "privatisants" comme des investissements. Par contre, il est vrai que l'investissement national ne prend pas de risque et se cantonne dans les seuls secteurs où la demande est acquise comme on le constate au niveau du bâtiment, du tourisme, dans une moindre mesure, mais beaucoup moins au niveau de l'industrie. Notre capitalisme classique et ceux qui le représentent, souffrent sans doute d'un phénomène de vieillissement. Notre pays a besoin d'un capitalisme émergent et l'Etat est là pour l'accompagner.

Voilà pourquoi il faut souhaiter et espérer que l'entreprise marocaine sorte de son cadre familial étiqué, ce qui s'est exprimé d'ailleurs par quelques introductions en bourse, trop peu nombreuses à mon goût, mais je suis personnellement satisfait de l'actuel comportement de la Bourse des Valeurs de Casablanca.

**La Nouvelle Tribune** Quelle est donc, en conclusion, votre appréciation de la conjoncture actuelle. N'êtes-vous pas un peu trop optimiste ?

**M. Fathallah Oualalou** Je suis réaliste et volontariste. Nous sommes là pour travailler, en tant que patriotes et, également, en tant que progressistes. Notre patriotisme doit être investi au service de notre pays et nous n'avons pas le droit au pessimisme, surtout quand l'on constate ce qui a été fait au Maroc au cours des dernières années, en termes de réconciliation du pays avec son passé, avec ses femmes, avec l'amazighité, tandis que beaucoup de situations ont été assainies au niveau des établissements publics, des organismes financiers spécialisés, etc. Nous n'avons pas droit au pessimisme quand on constate la réalité et la portée des réformes accomplies ou en cours, qu'apprécient à leur juste valeur les institutions internationales qui

les suivent, les accompagnent et en mesurent les résultats. Nous venons encore de signer lundi dernier, un accord de financement avec la Banque Mondiale pour accompagner les réformes dans le Logement. Il y a quelques mois, la même chose avait été faite pour la réforme de l'Administration. Nous sommes également dans la logique de la Réforme pour l'Enseignement, la Justice, l'Eau. Les réformes créent une dynamique qui, bien sûr, peut induire des contradictions, mais l'essentiel, c'est l'élan représenté par ce mouvement général.

Notre économie subit aussi les conséquences négatives de la région maghrébine qui n'avance pas, de l'Europe dont la construction politique connaît des problèmes, mais l'essentiel pour nous est de rester dans la logique de la réforme, de la modernisation et que nous préparions notre avenir.

**La Nouvelle Tribune** Une dernière question : est-ce que vous récuseriez l'affirmation selon laquelle le Maroc est toujours placé sous la tutelle des institutions internationales ? Sommes-nous simplement accompagnés par elles ?

**M. Fathallah Oualalou** Nous ne sommes plus dans une situation qui nous oblige à avoir des relations institutionnelles et donc liées à des conditionnalités avec le Fonds Monétaire International. Nous sommes dans une logique de réforme, de modernisation, d'ouverture. Ces institutions, au rôle important au plan international, nous accompagnent dans cette logique de réformes. Ni plus, ni moins. Plus le rythme de nos réformes s'accroîtra, plus leur accompagnement sera croissant et progressif.

## Les banques étrangères ciblent le Maroc

Maroc Hebdo International du 29 juillet au 8 septembre 2005

L'offensive des banques étrangères au Maroc a battu son plein ces dernières années. Venues en masse pour profiter d'un marché bancaire national en développement, ces banques savent qu'elles peuvent gagner beaucoup, chose qu'elles ont du mal à faire dans leurs pays en raison d'une concurrence très forte et un marché arrivé à saturation.

Elles veulent également reconquérir le capitalisme marocain, qui se construit progressivement *« mais qui manque, hélas, de la technicité nécessaire pour former un système financier fort »*, estime un analyste de la place.

Pour sa part, Abderrahim Saher, directeur général de la délégation régionale du groupe Arab Bank, estime que *« le capital marocain n'a jamais été faible pour permettre au capital étranger de venir s'installer au Maroc »*. Il en veut pour preuve le contrôle par les banques à capitaux majoritairement marocains (BMCE, BCP, Attijariwafa Bank) de 70% du marché bancaire national. Le reste, c'est-à-dire 30%, est contrôlé par les banques à capitaux essentiellement étrangers (SGMB, Crédit du Maroc, BMCI) et quelques banques en développement comme l'Arab Bank, la Citibank et l'UMB (Union marocaine de banques). Généralement, comme expliqué par Abderrahim Saher, passé, *« il y a lieu de distinguer deux formes de présence des banques étrangères au Maroc »*.

La première, de loin la plus importante, consiste à détenir la majorité du capital d'une banque marocaine, comme c'est le cas de nombreuses banques, notamment BNP Paribas, qui détient 63% du capital de la BMCI, la Société générale, avec 51 % du capital de la SGMB, et le Crédit lyonnais, avec 52% du capital du Crédit du Maroc.

Depuis quelque temps, le groupe Crédit agricole France a racheté le groupe Crédit lyonnais à travers une OPA amicale, ce qui place le Crédit du Maroc sous le contrôle indirect du Crédit agricole.

La deuxième forme, moins fréquente car peu intéressante, consiste pour les banques étrangères à entrer dans le capital des banques

marocaines via des participations minoritaires qui ne donnent droit à aucune possibilité de gestion ni de contrôle. Mais juste une présence passive, sanctionnée par une distribution de dividende en cas de bénéfice ou un partage de perte en cas de déficit. Dans ce registre, plusieurs cas sont à citer. C'est le cas par exemple, de la banque espagnole Banco Santander, qui est présente pour 20% dans l'ancienne BCM (Banque commerciale du Maroc), devenue depuis 2004 Attijariwafa Bank, après le rachat de Wafabank ; ou de la banque française Crédit industriel et commercial (CIC), entrée tout récemment au capital de la BMCE pour 10% des parts; et le groupe Natexis France, lié à la BCP, à travers une participation minoritaire dans Chaâbi Leasing, sa filiale spécialisée.

D'autres banques étrangères, plus audacieuses et plus indépendantes, ont choisi la voie de l'implantation directe en ouvrant soit des succursales, soit des bureaux de représentation, avec l'objectif futur de s'agrandir pour créer de grandes banques locales. Mais, faute de clientèle bancarisée, leur présence au Maroc est réduite à un réseau commercial étroit. Citibank, filiale du géant américain Citigroup, qui avait de grandes ambitions sur le marché marocain, a dû se limiter à une activité bancaire certes globale mais qui ne touche que des niches particulières. Quant à Arab Bank, banque à capitaux essentiellement arabes, elle est installée au Maroc en tant que succursale. *« Le choix de cette forme juridique, au lieu d'une filiale, nous donne beaucoup de force »*, estime son directeur général, Abderrahim Saher. Et d'ajouter : *« cette force se manifeste à travers les soutiens financiers et techniques que peut apporter le groupe Arab Bank à notre activité au Maroc »*. En effet, en 2006, la succursale marocaine d'Arab Bank prépare un nouveau plan stratégique auquel va participer la maison-mère par une augmentation programmée de capital de 100 millions de dirhams environ. Ce plan consiste à élargir le réseau commercial de la banque à travers tout le territoire national et créer de nouveaux produits pour satisfaire sa clientèle. Dans l'avenir, chacun a sa vision concernant l'arrivée renforcée des banques étrangères au Maroc. Certains analystes de la place soutiennent

l'idée d'un marché bancaire marocain en pleine expansion qui va attirer des banques internationales à la recherche d'une extension commerciale assortie d'une rentabilité suffisante. D'autres, plus réalistes, affirment que le marché marocain est caractérisé par une concurrence très forte, peu profitable aux banques, qui cherchent généralement le gain facile. *«Si les banques étrangères sont prédisposées à investir dans le créneau de la banque d'affaires, dans lequel il existe encore des opportunités intéressantes, elles pourraient profiter du marché»*, estime M. Saher.

Dans le domaine de l'exploitation commerciale, le capital marocain est non seulement assez fort pour contrôler ce créneau, qui a connu un grand développement avec la diversification des produits bancaires et la création de nouveaux services financiers, mais des banquiers marocains de la trempe de Othman Benjeloun et Khalid Oudghiri

ont tout fait pour rendre ce créneau des plus rentables. Mais il reste que les banques étrangères ont contribué à professionnaliser le métier de la banque au Maroc et à le rendre plus attrayant pour le consommateur. Si certaines ont pu se faire une place sur le marché jusqu'à devenir des banques de référence par leur professionnalisme et leur savoir-faire international, d'autres se sont retirées du marché, pour n'avoir pas réussi à attirer la clientèle. Et ce ne sont pas des banques quelconques. Les cas du néerlandais ABN Amro et de l'espagnol BBVA, qui ont fini par vendre leurs représentations au Maroc à des banques locales, sont révélateurs. Leur retrait n'est pas dû spécifiquement au marché marocain. Mais à leur stratégie mondiale, qui a suggéré un désengagement de pays dont la part de marché est en deçà de 10%. En définitive, quand elles arrivent, elles le font en masse. Et quand elles repartent, elles le font en petit nombre.

## Le casse-tête des taux d'intérêts

Revue « Economie et entreprises » juillet /août 2005

*Ils ont toujours fait l'objet de vives négociations entre les banquiers et les autorités monétaires. Avec les nouveaux statuts de Bank- AL-Maghrib et la perspective d'indépendance, les taux d'intérêts se retrouvent au cœur des débats.*

La baisse historique des taux d'intérêts a été un des événements forts de ces dernières années. Surtout avec l'avènement du gouvernement Youssoufi qui se voulait «socialiste». L'obsession de rendre accessible le financement de la consommation a donné lieu à des «pressions» de la part du ministère des Finances et de Bank -Al-Maghrib sur les taux. Les messages se sont multipliés pour inciter les banquiers à faire des efforts dans ce sens. *«La baisse des taux incitera les gens à demander plus de crédits pour consommer et investir plus»*, promet-on. L'enjeu est donc de taille puisqu'une baisse des taux, en améliorant les conditions d'emprunt, relance la consommation et l'investissement pour le logement des ménages ainsi que l'investissement des entreprises. La motivation de la décision étatique trouvait son origine dans l'abondante liquidité du marché, notamment depuis 1999, date de cession de la seconde licence téléphonique à Méditel. *«Nous n'aurions eu recours à BAM que deux fois depuis le début de l'année sans les rumeurs sur la dévaluation du dirham qui nous ont poussés à un recours quotidien depuis le début»*, précise Abdelbasser Berradi, responsable activité monétaire et obligataire à la Société Générale.

Sauf qu'aujourd'hui les banques pratiquent des taux de plus en plus bas, leurs marges se sont effritées, mais les demandes de crédits ne sont toujours pas au rendez-vous! Quelles solutions leur proposera-t-on cette fois? Les banques se livreraient-elles une guerre des taux encore plus féroce?

### «Situation intenable»

Il est important de comprendre et de mesurer la marge de manœuvres des banques face à BAM. A travers le taux directeur et les effets d'annonce, la banque centrale a une influence sur l'ensemble de la courbe des taux, et donc sur les conditions de crédits auxquelles sont confrontés les ménages et les entreprises. *«Le taux directeur est fixé en fonction du niveau de l'inflation»*, nous indique-t-on

auprès de BAM. C'est à partir de ce taux, qu'est fixé celui du financement des banques lorsqu'elles font face à un manque de liquidité. Or comme nous l'avons précisé plus haut, depuis quelques années, le marché connaît une abondance de liquidités telle que les banques se tournent vers le marché pour se financer. D'autant plus que les taux y sont particulièrement bas: 2,25% contre 3,25% pour le taux directeur. Une situation devenue intenable selon des professionnels du secteur. Une directive relative aux pratiques des banques en matière de taux d'intérêts débiteurs, en date du 27 décembre 2004, a d'ailleurs été publiée dans ce sens. L'objectif étant de rappeler «la nécessité de veiller à ce que les taux pratiqués intègrent tous les coûts relatifs à leurs opérations de crédit, en sus d'une rémunération minimale des fonds propres», peut-on lire sur la note de conjoncture de BAM de mars 2005.

### Effets et conséquences des taux

Certains professionnels affirment alors que c'est à cause du niveau élevé du taux directeur en cours que des taux défiant toute concurrence sont pratiqués. En effet, le taux directeur constitue la pierre angulaire de la politique monétaire de chaque pays. En fixant le taux d'intérêt (fixation du prix du crédit), les banques centrales sont à même, par une baisse des taux d'intérêt (expansion monétaire) par exemple, d'entraîner une relance de l'investissement. A court terme, la hausse de l'investissement se traduit par une hausse de la demande de biens et services.

La banque centrale dans ce cas cherche à contenir toute surchauffe économique et d'inflation. En jouant sur les décisions d'épargne, de dépense et d'investissement des ménages et des entreprises, les modifications de taux d'intérêts ont donc un impact très important sur l'économie. L'action de la banque centrale est d'assurer l'équilibre du marché en injectant ou en reprenant des liquidités. En effet, celle-ci trouve son autonomie renforcée ainsi que

ses pouvoirs en matière de contrôle et de supervision. L'octroi de l'autonomie à BAM devrait changer complètement la donne en matière monétaire. Auparavant la politique monétaire était menée conjointement entre le ministère des Finances et BAM. D'ailleurs cette dernière est aujourd'hui plus que jamais sollicitée. *«L'engouement des opérateurs pour se couvrir à terme par l'achat de devises, étant donné les rumeurs persistantes de dévaluation, s'est traduit par une sortie du dirham du système bancaire»*, indique Abdelbasser Berradi. BAM est ainsi amenée à répondre à la demande importante de liquidité de la part des banques. D'autant plus que si les tensions persistent sur le dirham, cela ne manquera pas d'impacter les taux pratiqués pour les crédits. Ainsi les taux à long et moyen terme, puisque les taux de référence actuels sont calculés sur la base du 1er semestre 2005, ne se verront modifiés qu'au 1er semestre 2006. En ce qui concerne les taux à court terme, si modification il y a, elle n'interviendra qu'au quatrième trimestre 2005 puisque les taux actuels sont basés sur le second trimestre 2005.

Cependant, la détente des taux devrait se faire progressivement avec l'afflux de liquidité inhérent aux rentrées MRE et aux recettes touristiques. D'autant plus, même si le spectre de la dévaluation venait à disparaître, le retour de position (c'est à dire la vente des devises achetées) se fait avec un certain décalage. A cela s'ajoute l'effet

psychologique de la dévaluation d'avril 2001, qui n'est pas pour rassurer les opérateurs.

Pour ce qui est du taux directeur, si ce dernier reste à son niveau actuel, c'est à dire 3,25%, les banques poursuivront leur financement auprès du marché pour essayer de stimuler la demande de crédit et ce, sous quelque forme que ce soit. Selon certains banquiers, ce serait le scénario envisageable pour qu'elles continuent à survivre. D'autres observateurs y voient également un peu de mauvaise volonté de la part des banques. Il n'y a qu'à voir le nombre de projets d'investissement rejetés par le système bancaire pour se rendre compte que le problème ne vient pas uniquement des taux d'intérêts. A supposer même que les taux atteignent un niveau qui drainerait un maximum de demandes de crédit à un rythme soutenu, les conséquences pour notre économie sont à prendre en compte. Certes cette demande provoquerait dans une certaine mesure une hausse de l'activité, mais celle-ci reste fonction de l'état des capacités de production du pays. Et justement, au lieu de relancer les exportations, puisque notre économie n'est pas productive, la baisse des taux d'intérêt augmente nos importations et par la même occasion notre endettement! *«Et une dévaluation ne serait qu'une demi-mesure de plus pour tenter de rétablir, voire de doper, nos exportations »*, rappellent certains spécialistes.



## Les enjeux de la régulation des marchés financiers

---

Revue du Trésor, juillet 2005

Michel Prada

La régulation des marchés financiers est devenue, ou redevenue, un sujet majeur de recherche académique, de réformes législatives et de polémiques médiatiques à raison des évolutions qui ont marqué les vingt dernières années en Europe et dans le monde.

La libéralisation et la déréglementation des économies avancées, notamment européennes et le mouvement de désintermédiation qui les ont accompagnées à partir des années quatre-vingt, ont amplifié la croissance retrouvée du marché financier comme instrument de financement de l'économie et comme outil de restructuration des entreprises par le jeu des offres publiques de diverses natures (OPA, OPE, OPRA...).

Les bouleversements technologiques du secteur financier consécutifs à la révolution de l'informatique et des communications ont provoqué une explosion de produits nouveaux et un incessant mouvement de déstructuration et de restructuration des métiers financiers.

La globalisation des marchés qui met fin aux systèmes nationaux souvent stabilisés depuis des décennies, amplifie les effets des mutations précitées, notamment en Europe (construction d'un marché unique des services financiers).

Les crises de marché qui, démarrant dans les pays émergents au milieu des années quatre-vingt-dix - crise asiatique 1997, crise russe 1998, crises turque et argentine - ont gagné, au début du siècle, les marchés avancés avec la crise de la *net economy* et la multiplication des scandales aux USA, mais aussi en Europe.

Pour en décrire les enjeux principaux de manière synthétique, on peut distinguer, d'une part, les enjeux concernant les finalités de la régulation des marchés, d'autre part, les enjeux méthodologiques et institutionnels.

### Les finalités

S'agissant des finalités, les réflexions

conduites au cours des années quatre-vingt-dix, notamment analysées en synthèse dans un rapport australien de 1998 dit rapport Wallis, distinguent désormais, de manière commode, même si cette approche comporte quelques risques conceptuels, la régulation prudentielle et la régulation microéconomique de marché. La gestion de la relation entre ces deux finalités est d'ailleurs aujourd'hui l'objet de nouveaux débats.

### La régulation prudentielle

La régulation prudentielle est en relation directe avec le pilotage macroéconomique des équilibres financiers et porte sur la stabilité et la robustesse des intermédiaires financiers, banques, entreprises d'investissement, compagnies d'assurance.

Je ne m'étendrai pas sur ce sujet qui n'est pas du ressort de l'Autorité des marchés financiers et qui concerne essentiellement les banquiers centraux, responsables de la politique monétaire et les régulateurs des intermédiaires concernés, plus ou moins directement liés aux banquiers centraux selon les pays.

Rappelons cependant les deux enjeux majeurs de cette régulation :

- la stabilité des prix, notamment par la régulation des taux et de la liquidité ;
- la stabilité des intermédiaires financiers proprement dits.

La stabilité des intermédiaires mérite quelques commentaires à raison des progrès effectués depuis une vingtaine d'années, notamment dans le secteur bancaire, pour :

- identifier les risques (de taux, de change, de crédit, de contrepartie, de liquidité, opérationnels, etc.) ;
- les prévenir par des dispositifs appropriés et les gérer statistiquement ;
- les couvrir et en cantonner le développement par

le jeu de ratios de fonds propres qui permettent de moduler les rapports risque - rendement et de disposer, en cas d'accident, de réserves *ad hoc*.

Les travaux du Comité de Bâle ont ainsi marqué les années récentes et leur mise en oeuvre effective est, sans doute, l'une des raisons de la robustesse du secteur financier dans un contexte pourtant marqué par de sérieuses crises.

### La régulation microéconomique

La régulation microéconomique des marchés est d'une autre nature.

Si elle inclut dans son champ les intermédiaires financiers qui agissent sur le marché pour compte propre ou pour y offrir des services divers et variés, elle porte également sur les utilisateurs finaux du marché.

Les enjeux majeurs sont ici l'intégrité des marchés et leur efficacité par la régulation du comportement des acteurs, au plan éthique comme au plan technique :

- les émetteurs d'instruments financiers de toutes natures, entreprises ou collectivités qui recherchent des capitaux ou qui utilisent le marché pour leurs opérations stratégiques ;
- les investisseurs de toutes natures, institutionnels, professionnels, gérants d'actifs pour compte de tiers et particuliers qui recherchent sur le marché les instruments les plus rentables et les plus sûrs de placement de leur épargne et qui souhaitent trouver sur le marché la liquidité de leurs placements ;
- les différents intermédiaires qui s'interposent entre les utilisateurs finaux pour organiser la rencontre de l'offre et de la demande et gérer les opérations postmarché (compensation, règlement livraison, conservation des titres).

Sans doute, plus que la régulation prudentielle des intermédiaires qui s'adresse, selon des codes parfois ésotériques, à une population ciblée de professionnels, la régulation de marché est elle, à maints égards, exposée au regard, à l'interrogation, voire à la critique, des citoyens et des médias, car elle touche à l'épargne individuelle et aux relations interpersonnelles.

Je m'y étendrai plus longuement en évoquant ses principaux enjeux techniques qui concernent, pour l'essentiel, la protection des investisseurs, et plus précisément, des épargnants individuels.

Le premier enjeu concerne un défaut inhérent au marché, lieu de rencontre ouvert et organisé de l'offre et de la demande de capitaux et d'instruments financiers : l'asymétrie d'information. Cette asymétrie affecte les acteurs du marché à la fois au plan du contenu et au plan de la disponibilité physique et temporelle de l'information qui est la matière première du marché d'instruments financiers.

Le rôle du régulateur est, alors, de veiller au bon fonctionnement de la chaîne de production et de diffusion de l'information, de poser des limites à l'emploi d'informations privilégiées et de sanctionner les abus, manquements d'initié ou manipulations de l'information, afin de permettre au marché de fonctionner avec efficacité et d'opérer loyalement sa fonction de découverte du prix et d'allocation des ressources et des emplois.

La chaîne commence avec l'information donnée par les responsables des entreprises, lors des opérations financières (information occasionnelle), puis de manière périodique (essentiellement les comptes) ou à raison des événements qui ponctuent la vie de l'entreprise (information dite permanente) et peuvent en affecter la valeur.

Cette information doit être cohérente, sincère, précise, exacte et appelle donc des contrôles internes et externes. D'où la nécessaire implication de la régulation sur les sujets de l'audit, au regard, notamment de l'indépendance et la compétence des auditeurs.

Cette information va être diffusée et interprétée, commentée pour donner éventuellement lieu à recommandation ou notation à l'intention des acteurs du marché. D'où la nécessaire implication de la régulation dans l'organisation des métiers d'analystes, d'agences de rating, et plus récemment de journalistes financiers.

Cette information doit, enfin, être véhiculée selon un langage et des codes compris de tous, d'où l'implication de la régulation de marché dans la problématique du langage comptable dont les débats en cours sur la réforme des IFRS témoignent de la difficulté, mais aussi des progrès.

Un deuxième enjeu de la régulation de marché concerne l'équilibrage des rapports entre les acteurs de marché dont la force n'est pas égale, de sorte que les forts n'abusent pas des faibles. Cette connotation morale ne va pas de soi et donne parfois lieu chez certains « ultra-libéraux » à interprétation minimaliste.

Il est cependant généralement admis que la régulation doit veiller au bon fonctionnement de la relation d'agence qui régit les rapports entre « principal » et « agent », ou entre « mandant » et « mandataire ».

C'est cet enjeu qui explique l'implication de la régulation de marché dans :

- le gouvernement de l'entreprise, en ce qu'il définit les rapports entre dirigeants mandataires et actionnaires mandants;
- la réglementation des offres publiques, d'achat, d'échange, et autres, en ce qu'elles peuvent affecter la position des minoritaires au regard des changements de contrôle et de stratégie des entreprises et justifier des procédures de vérification du caractère équitable des prix de transaction ;
- les règles de conduite régissant les rapports des intermédiaires, courtiers ou gérants d'actifs notamment, avec leurs clients au regard de la primauté des intérêts de ceux-ci et de la transparence des produits, des rendements et des rémunérations ;
- enfin, l'intégrité des mécanismes de formation de prix eux-mêmes qui soulèvent des questions délicates de définition, de transparence et d'efficacité, regroupés autour du concept de « best execution ».

Un troisième enjeu traverse, en fait, les deux précédents et concerne la prévention, l'interdiction, ou la gestion des conflits d'intérêt qui, dans l'exercice des métiers financiers peuvent naître de la pluriactivité ou du positionnement complexe des acteurs et sont source de comportements pervers et de profits indus.

La régulation se penche alors sur des sujets tels que :

- le conflit d'intérêt entre les métiers de contrôle et de conseil ;
- celui qui peut opposer gestion pour compte propre et pour compte de tiers ;
- le conflit potentiel entre conseil indépendant et commercialisation rémunérée par les producteurs ;
- le conflit entre la recherche indépendante par les analystes « sell side » et leur insertion dans les banques d'affaires chargées de conseiller les entreprises et de monter les opérations financières, etc.

Le dernier enjeu concerne l'arbitrage

entre le libre jeu de la concurrence et de l'innovation entre acteurs de marchés et le choix du service public désintéressé et ouvert à tous pour des fonctions réputées d'intérêt général.

L'histoire récente témoigne à cet égard d'un véritable bouleversement des idées et des systèmes, les régulateurs du monde entier étant confrontés à des choix particulièrement difficiles.

Les bourses sont-elles des monopoles naturels où doit s'organiser la rencontre exhaustive et exclusive entre offre et demande ?

Faut-il au contraire rechercher, par leur mise en concurrence, entre elles et avec d'autres opérateurs, voire avec des réseaux bancaires internalisant le marché de leurs clients, une baisse des coûts d'intermédiation et une innovation technologique constante ?

La question se pose, également, en ce qui concerne la chaîne de traitement des titres, depuis la compensation jusqu'à la conservation centrale, en passant par le règlement livraison.

La régulation de marché rejoint d'ailleurs, ici, la régulation prudentielle à travers la problématique combinée de la protection des investisseurs et celle de la stabilité globale du système (au regard de la robustesse des circuits opérationnels).

### **La remarquable robustesse des intermédiaires financiers**

Je terminerai ce panorama des enjeux relatifs aux finalités par une interrogation qui est née, au cours des dernières années, du constat de la remarquable robustesse des intermédiaires financiers, malgré des crises profondes, qui ont durablement affecté, entre autres, les investisseurs finaux.

Il n'est, certes, pas douteux que les progrès considérables accomplis par la régulation prudentielle, associés à une innovation incessante qui a permis une remarquable répartition et mutualisation des risques entre intermédiaires explique la solidité du système financier et doivent être salués. Il reste que, pour l'opinion publique, cette « belle santé » contraste avec les pertes subies par les épargnants au point de déstabiliser, par exemple, les fonds de pension dont dépend, dans certains pays, l'avenir des retraites.

On peut, sans doute, s'interroger sur le phénomène naissant et, semble-t-il, en voie d'accélération rapide qui conduit les intermédiaires financiers à « externaliser » la prise de risque vers les

marchés, tout en s'assurant la rémunération relative au montage et à la commercialisation des produits.

Ce phénomène engendre alors pour la régulation financière un nouvel enjeu. Faut-il, et comment, piloter ce transfert de risque, son montant, les modalités de la prise en charge par les investisseurs finaux, directement, ou indirectement, par le jeu de la gestion collective de l'épargne, de la titrisation, de l'usage de dérivés logés dans des fonds mutuels, etc.

Comment concilier la technique classique de protection des investisseurs par la transparence de l'information, sans jugement d'opportunité par le régulateur de marché, avec l'approche plus globale d'un risque systémique peut-être moins directement maîtrisé *via* le contrôle prudentiel des intermédiaires ?

N'y a-t-il pas matière à réconciliation, ou tout au moins à rapprochement entre régulation prudentielle des intermédiaires et régulation microéconomique de marché, à raison même de la désintermédiation ?

### **La problématique des enjeux méthodologiques et institutionnels**

On en vient ainsi naturellement à la problématique des enjeux méthodologiques et institutionnels de la régulation des marchés pour laquelle il sera commode de distinguer, même si, là encore, toute simplification est dangereuse, les enjeux de nature fonctionnelle et les enjeux nés de la globalisation.

### **Point de vue fonctionnel**

Du point de vue fonctionnel, tout système de régulation de marché est le fruit d'un arbitrage, ou d'un compromis, entre trois composantes :

- une composante normative ;
- une composante institutionnelle ;
- une composante fonctionnelle.

La question normative a été récemment relancée par l'opposition entre le système de régulation américain et certains systèmes européens.

Elle repose sur un malentendu sémantique et sur un débat juridique de fond.

Le débat sémantique tient au sens du mot régulation, qui, en anglais, signifie réglementation et, en français, participe plutôt d'une « cybernétique souple » dans laquelle on associe règles et

pratiques, imperium et recommandation.

A ce malentendu sémantique, résolu par les anglo-saxons par une opposition entre régulation et « sort régulation » s'ajoute un débat philosophique, donc insoluble, entre la régulation par la règle, véritable pléonasmisme, et la régulation par les principes.

En pratique, l'enjeu n'est pas mince. Il oppose les systèmes détaillés, prescriptifs, finement normés et donc à la fois clairs, précis et sûrs, mais sensibles au détournement de procédure et relativement coûteux et rigides, aux systèmes souples, offrant la voie à l'interprétation, adaptables, mais parfois incertains, voire franchement hypocrites.

On retrouve bien entendu cette problématique dans les cultures nationales. Elle rend particulièrement difficiles les débats européens.

La composante institutionnelle concerne le statut du régulateur de marché. Il s'agit ici de choisir, ou de combiner, le système classique de régulation régalienne par l'autorité publique, investie de la légitimité du pouvoir démocratique, et le système de l'auto-régulation professionnelle, réputée investie de la légitimité technique que confère le savoir des praticiens.

Longtemps marquée, dans les pays avancés de marché, par la tradition de l'autorégulation - qui reste encore très forte d'ailleurs aux USA, comme en Grande-Bretagne - la régulation de marché a tendu, depuis quelques années à évoluer vers un rôle accru de la puissance publique.

Cette évolution tient, à la fois, à la problématique des conflits d'intérêt propres à tout système d'autorégulation et notamment à la difficulté pour des praticiens à gérer les conflits interprofessionnels, ou entre clients et fournisseurs, et à la multiplication des affaires dont la crise du Nasdaq, celle du NYSE et, plus près de nous, au Royaume-Uni, la mise en cause des 9 « autorégulateurs » nés de la réforme de 1986 ont donné l'exemple (justifiant, la création de la « Financial Services Authority »).

La solution de l'Autorité publique indépendante à la française, c'est-à-dire impliquant une sorte d'échevinage et un principe essentiel de collégialité est, sans doute, une réponse appropriée à cette difficile question.

La difficulté des équilibres en la matière est accrue par la nécessité d'assortir la régulation de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces, c'est-à-dire rapides et adaptés à la vie des marchés - donc

différents de la justice pénale et civile classique qui, dans tous les pays, souffre de l'hypertrophie procédurale et d'une lenteur, voire d'un coût excessifs.

Enfin, troisième composante, l'organisation architecturale. Ici, pour simplifier, s'oppose la thèse, récemment illustrée par les réformes britanniques et allemandes, du régulateur intégré, à la fois compétent pour la supervision prudentielle et pour celle du marché, à la thèse défendue en France et aux USA de la division fonctionnelle entre les deux ordres, tempérée par des mécanismes appropriés de coopération et de représentation croisée.

Le système des régulateurs unique a l'apparence de la simplicité, du « one stop shop » et d'une approche « transsectorielle » des problèmes.

Deux séries de considérations conduisent cependant, à mon sens, à privilégier le choix français confirmé par la loi de sécurité financière d'août 2003:

- il évite, les éventuels conflits d'intérêt entre la défense de la stabilité financière et, plus spécialement, le besoin de discrétion qui s'attache souvent à la gestion de crise dans le secteur de l'intermédiation financière et celle de la transparence du marché, ou plus exactement, car ce conflit est incontournable, il permet de le gérer de manière plus équilibrée que l'internalisation au sein du même ensemble ;

- En outre, dans des marchés de taille respectable, il évite le gigantisme et, partant, le danger de la bureaucratisation, en même temps qu'il autorise une réelle collégialité de la régulation, gage de son indépendance et de son professionnalisme.

### Dernier enjeu

Dernier enjeu, mais non le moindre, la régulation de marché n'est plus aujourd'hui et ne peut plus être, une affaire nationale. Elle s'inscrit nécessairement dans un cadre international qui suppose l'élaboration d'une architecture et de standards mondiaux.

Il est à peine besoin de démontrer cette exigence.

La libéralisation des mouvements internationaux de capitaux, associée à la révolution des technologies de l'information et de la communication, organise la concurrence et l'interconnexion généralisées des marchés et de leurs acteurs.

40 % de la capitalisation de Paris est entre

des mains étrangères.

Près de 50 % des enquêtes sur des abus de marché impliquent des acteurs et des circuits étrangers.

La régulation, elle-même, est en compétition et d'éventuels excès, générateurs de coûts excessifs, conduisent immédiatement à de mortels détournements de trafics. Imposer ainsi l'usage exclusif du français dans les émissions obligataires à Paris, a déplacé en quelques semaines à Luxembourg et à Londres une activité jusqu'alors significative. Le régulateur ne peut se désintéresser de sa place : dans certains pays (UK), il est même dans sa mission de contribuer à son développement.

Dès lors, la problématique de l'architecture internationale de la régulation est posée, afin d'éviter la dérégulation compétitive.

Contrairement aux idées reçues, le processus est à l'oeuvre, au niveau européen comme au niveau mondial, et de manière intersectorielle.

Décrire ce processus nécessiterait de longs développements. On peut citer cependant les principaux enjeux des processus en cours.

- Au niveau européen, c'est l'application du plan d'action des services financiers et de ses grandes directives dont la plus révolutionnaire, la MIFID, va profondément modifier le paysage.

Le processus dit Lamfalussy organise, ainsi, un système de décision à plusieurs niveaux, plus opérationnels. Il confirme, en outre, la voie ouverte par les régulateurs de marché pour se constituer en réseau, avec pour objectif l'élaboration de règles communes, leur application homogène et une coopération renforcée dans la surveillance. Cette philosophie a été récemment étendue à la banque et à l'assurance, la cohérence de l'ensemble étant assurée par un Comité des services financiers où s'étudie la politique de régulation globale du secteur financier.

- Au niveau mondial, l'IOSCO (Organisation internationale des commissions de valeurs) réunit tous les régulateurs du monde ou presque, et les dote de standards communs et d'un dispositif multilatéral d'entraide en matière d'enquêtes.

Au départ simple club de régulateurs, l'IOSCO dispose aujourd'hui d'objectifs, de principes et de standards opérationnels et se dote peu à peu des outils de contrôle de leur mise en oeuvre.

Il faut parallèlement citer le Comité de Bâle et l'IAIS (organisation des assureurs), dont les rôles et missions sont comparables.

Enfin, depuis les crises asiatique et russe, le G7/G8 a doté l'ensemble d'une sorte de secrétariat permanent, le FSF (Forum de stabilité financière) qui regroupe tous les acteurs et assure la coordination et l'impulsion des participants en s'appuyant sur les moyens du FMI, de la Banque mondiale et de la BIS, notamment.

Faut-il, au terme de ce panorama, conclure que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles ?

Sûrement pas et pour au moins trois raisons :

- il existe d'abord bien des failles dans le système et c'est un sujet de préoccupation. Il existe, en effet, des juridictions non coopératives qui facilitent la fraude ; grave problème que la communauté internationale peine à traiter malgré les efforts du FSF, de l'IOSCO, du GAFI et des autres ;

- les bouleversements technologiques et structurels en cours placent les régulateurs devant une course à l'innovation qui laisse subsister bien des incertitudes et des inefficiences. C'est la loi du genre, mais il faut reconnaître que cette perpétuelle recomposition du paysage n'est pas sans risque et que la régulation a parfois du mal à suivre l'innovation (voir, par exemple, les débats sur les « hedge funds ») ;

- malgré les rappels à l'éthique et le durcissement des régulateurs au cours des dernières années, « la dialectique de l'avidité et de la peur » continue de fonctionner, de même que l'expérience des erreurs est vite oubliée par les investisseurs attirés par l'appât du gain.

Je conclurai au total sur une note d'optimisme et sur un rappel de principe. Car, si grande que soit la difficulté, jamais, peut-être, la communauté financière internationale n'a eu une approche aussi volontariste et aussi coordonnée sur ce difficile sujet.

Au demeurant, il nous faut être modeste et savoir que les régulateurs n'ont pas à se substituer aux investisseurs. Finalement, et quoi qu'on en dise, dans un système de marché, c'est la liberté et la responsabilité des acteurs qui est à l'œuvre. La régulation favorise le jeu rationnel du marché. Elle ne peut se substituer à la raison des

hommes ni endiguer leur déraison, et somme toute, pour cruelle qu'elle soit, la crise comme sanction des excès est aussi un mode de régulation. Comme disaient les anciens : « Jupiter rend fous ceux qu'il veut perdre. » L'investisseur doit se méfier de l'Ubris.

## La validation des systèmes de notation interne : le prochain jalon de Bâle II

Revue Banque - juillet - août 2005  
Jimmy Zou et Marie-Line Ricard

Les banques font aujourd'hui face à un calendrier serré : la plupart d'entre elles ont des rendez-vous fixés avec la Commission bancaire pour la revue et la validation de leurs systèmes de notation interne alors qu'elles n'ont pas toutes finalisé leurs travaux méthodologiques et que l'insertion des indicateurs de risques Bâle II dans leurs pratiques internes est loin d'être achevée.

Les établissements bancaires qui préparent la validation de leurs systèmes de notation interne doivent organiser ce chantier en répondant à une série de questions structurantes: comment prioriser les validations, quelles sont les attentes de la Commission bancaire, quel est le degré d'avancement des établissements comparables, comment construire la documentation, quelle sont les marges d'appréciation par rapport au texte de la réforme et quelles selon les positions possibles de la Commission bancaire (validation, non validation, validation partielle ou surcouverte au titre du pilier II).

### PANORAMA DE L'AVANCEMENT DES BANQUES

L'état d'avancement des banques en matière de système de notation interne (SNI) présente de fortes similitudes d'un établissement à l'autre. En particulier, les indicateurs de risque que sont la PD (probabilité de défaut), la LGD (perte en cas de défaut) et le CCF (facteur de conversion en équivalent-crédit) ont fait l'objet d'efforts inégaux, aboutissant aujourd'hui à une situation hétérogène en termes de finalisation, qu'il s'agisse du modèle lui-même, de son implémentation dans les SI et les procédures, ou encore de la documentation associée.

**Les travaux sur la PD sont généralement les plus avancés** : l'évaluation interne du risque intrinsèque d'une contrepartie ayant toujours et l'une des bases du métier de banquier, les établissements bancaires disposaient avant Bâle II de systèmes d'évaluation du risque client allant des scores quantitatifs d'octroi pour la clientèle des particuliers à des analyses reposant sur l'analyse financière et des systèmes experts pour les entreprises. L'apport de Bâle II dans ce domaine a essentiellement été d'introduire une démarche

plus rigoureuse et plus robuste, et surtout d'y associer de manière systématique une mesure quantitative du niveau de risque de l'emprunteur via la PD.

Les travaux sur la LGD sont quant à eux, très largement entamés, mais les niveaux d'avancement sont variables selon le type de clientèle concerné. En effet, si l'usage de systèmes d'évaluation du risque intrinsèque d'une transaction était répandu pour la clientèle des particuliers ou pour certains produits de marché, cette pratique était en général limitée aux établissements qui avaient déjà entrepris des travaux de mise en place d'un dispositif de capital économique. L'objectif Bâle II a permis de généraliser une mesure plus quantitative du risque de la transaction via la LGD, tout en affirmant davantage la dichotomie PD (emprunteur) et LGD (transaction)

**Les travaux sur le CCF sont généralement les moins avancés et nécessitent un investissement complémentaire pour la plupart des établissements bancaires.** On remarque également que les systèmes de notation interne sont d'autant plus robustes qu'il existe une matérialité des défauts pour le segment de clientèle concerné : les modèles de banque de détail sont ainsi proches de la finalisation, les modèles PME et grandes entreprises sont avancés, alors que les travaux relatifs aux modèles banques, assurances, collectivités locales et souverains ont souvent démarré plus tardivement et nécessitent à ce jour d'être complétés (encadré 1).

### LES PROCHAINES ÉCHEANCES DE LA RÉFORME BÂLE II

Les régulateurs européens, après avoir publié des documents de travail sur la validation des systèmes de notation (OneB en Autriche ou BaFin en Allemagne), ont constitué des groupes de travail (validation group) au sein de l'Accord Implémentation Group du Comité de Bâle afin de déterminer une approche homogène de validation. Ils ont eu l'occasion de s'exprimer, notamment via la publication du "Working paper n°14, Studies on the Validation of



Internal Rating Systems", publié en février 2005.

Ils ont également établi leur calendrier de visites des établissements bancaires, qui devraient commencer dès le dernier trimestre 2005 et s'étaler pendant toute la période dite de parallel run (un ou deux ans à partir du 31 décembre 2005, selon l'approche visée par l'établissement visité).

Toutefois, compte tenu du nombre de banques à auditer, de modèles et de leur nature, et du délai imparti, les régulateurs, comme le recommande le texte de Bâle II, vont s'appuyer sur les travaux de pré-validation déjà menés au sein des établissements ainsi que sur la documentation constituée à cette occasion. Cette documentation constituant le point de départ de toute validation, elle doit constituer une étape à part entière dans la construction d'un SNI.

Avant la visite de la Commission bancaire, les banques doivent donc :

1-finaliser les tâches de conception (modélisation et calibrage), de documentation et de déploiement de leurs modèles ;

2-circonscrire et résoudre les problématiques de back-testing et d'intégration des indicateurs bâlois dans le pilotage opérationnel des risques;

3-réaliser une opération de pré-validation indépendante de leurs modèles de notation, de manière à structurer le dossier à remettre à la Commission bancaire. Ce dernier point, qui suppose une indépendance entre les équipes ayant développé les modèles et celles qui les valident, implique pour une banque de disposer en interne d'une équipe indépendante dédiée au "risque de modèle" et/ou de mobiliser l'inspection générale ou l'audit interne.

## LES PRÉCEPTES D'UNE VALIDATION EFFICACE

Comment réaliser une revue critique de la conformité au texte de Bâle d'un nombre parfois très élevé de modèles, avec des équipes resserrées et en général une contrainte forte en termes de temps disponible La solution passe par la mise en oeuvre d'une démarche pragmatique et adaptée au contexte particulier de la validation des systèmes de notation interne. Elle se décline en trois phases :

1. **L'identification** des "zones de vulnérabilité" du dispositif global: si la base d'entretiens avec les

équipes SNI, de zones prioritaires déjà identifiées en interne (selon une matrice encours/risque par exemple), et d'une grille synthétique de diagnostic de conformité réglementaire. Cette étape est essentielle car elle permet d'affecter le plus de ressources aux systèmes les plus à risque, et de mettre en place de façon précoce les premières actions correctrices.

2. **La priorisation** et la hiérarchisation des différents travaux du chantier de validation.

3. **La validation** détaillée de chaque SNI : sur base d'investigations fine sur chaque modèle mais aussi en amont, sur les données, et en aval sur l'intégration dans les processus de la banque. Cette étape devra conduire à vérifier que la documentation est suffisamment exhaustive (représentativité de l'échantillon construction du modèle, test de robustesse...), mais devra également valider les différentes étapes de construction du modèle (avec éventuellement certaines étapes à reproduire). La conformité par rapports la documentation existante est évidemment un pré-requis.

Cette démarche, pour être efficace devra être déployée par une équipe disposant d'une expérience robuste dans le domaine des SNI tant en termes de méthodologies métier sous-jacentes que de modalités de mise en oeuvre. Le contenu de la validation est en effet fortement lié au segment clientèle : un modèle pour la clientèle des particuliers est en règle générale basé sur une étude statistique, et la validation sera cadencée selon les mêmes étapes que celles de la construction initiale : segmentation, choix des données, choix du modèle (type régression linéaire ou logistique) et tests de robustesse, calibrage empirique.

Un modèle pour la clientèle des entreprises aura quant à lui une composante statistique plus faible, le volet quantitatif étant souvent assuré par un modèle de firme (type KMV, encadré 2), et un volet qualitatif à la pondération significative :son audit, même si les tests de performance et de stabilité sont incontournables, reposera également sur une appréciation de son adéquation aux pratiques métier (prise en compte des états financiers, des notions de *sovereign rating*...) mais aussi sur des éléments de comparaison externes adaptés (benchmarking). Le back-testing du modèle sera également soumis à validation ; les attentes de la Commission bancaire portent sur la mise en place de tableaux de bord ou d'autres processus de détection permettant un suivi permanent des éventuelles dérives du modèle (suivi de l'overruling par exemple) et du plan d'action qui en découle.

Quoiqu'il en soit, l'attitude des régulateurs nationaux dépendra beaucoup de

l'état d'avancement de la Place sur les différents indicateurs (les méthodologies de calibrage du CCF étant aujourd'hui les plus frustes), mais aussi de la capacité des

établissements bancaires à mettre en oeuvre (ou à avoir mis en oeuvre par le passé) les plans d'actions correctrices qu'ils ne manqueront pas d'exiger.

### **Encadré 1 : Système de notation**

#### **Les prérogatives des agences de notation**

Il est important de souligner que, si les banques ont fait des efforts considérables pour améliorer leurs systèmes de notation, les agences de notation externe ont également été amenées à fiabiliser leurs modèles d'analyse conscientes du fait que de nombreux établissements bancaires se sont appuyés sur des modèles de notation interne dits de "mapping" de manière à récupérer un historique de migration de ratings et de probabilités de défaut que ces agences sont souvent les seules à détenir sur les grandes entreprises, les banques ou les souverains.

### **Encadré 2 : DÉFINITION**

#### **Le modèle KMV**

- l'ampleur de la perte en cas de défaut fonction inverse du taux de recouvrement ;
- le risque de transition (migration), c'est-à-dire le risque d'une variation de la probabilité de défaut: Si l'on considère un portefeuille, il convient de prendre en compte la corrélation entre les risques de défaut des différents émetteurs qui composent le portefeuille et l'exposition du portefeuille, c'est-à-dire la proportion du portefeuille exposée au risque de défaut de chaque émetteur.

## Evaluation et notation : les nouvelles règles

---

Echange, février / mars 2005

Louise Tanguy

C'est une rupture culturelle importante qui s'annonce. La réforme de l'évaluation et de la notation des fonctionnaires, qui entre en vigueur en 2005, bouleverse les habitudes pour mieux prendre en compte les résultats et la valeur professionnelle des agents. Au Minéfi, elle rend obligatoire l'entretien annuel d'évaluation pour tous, établit un nouveau barème de notation et harmonise les dispositifs d'avancements. C'est une étape clé dans la modernisation de la gestion des ressources humaines, qu'elle place sous le signe du dialogue, de la responsabilisation, de la transparence, de l'implication dans le travail et de la cohérence.

### Rénover un système devenu lourd et illisible

Chaque ministère doit donc mettre en oeuvre la procédure d'évaluation et de notation résultant du décret du 29 avril 2002. Pour le Minéfi, cette réforme a naturellement pris sa place dans le cadre du programme Bercy ensemble », dont l'un des piliers est la reconnaissance des compétences professionnelles des agents. Elle s'inscrit également dans la logique d'objectifs et de résultats des contrats de performance triennaux du Trésor public et de la Direction générale des impôts. La réforme répond surtout à une urgence : rénover un système de notation devenu lourd et illisible au fil de ses quarante ans d'existence. (Il est issu du décret du 14 février 1959). « On assistait à une inflation de la notation dans l'ensemble de la fonction publique, avec des notes comme 19,99 qui n'avaient plus vraiment de sens. C'était opaque », rappelle Bernard Rozenfarb, chef du bureau 4B (gestion des personnels de catégorie B et C et évaluation/notation), chef de bureau à la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA).

### Définir des objectifs pour les agents

La DPMA a donc engagé une réflexion de fond avec chacune des directions du ministère pour constituer une base commune à l'ensemble des gestionnaires du personnel et définir les conditions de mise en oeuvre de cette réforme. Les travaux d'harmonisation et de concertation avec les représentants du personnel ont donné lieu à l'arrêté ministériel du 21 janvier 2004. Puis, le 10 mars 2004 à la circulaire ministérielle d'application, socle commun aux gestionnaires du personnel qui est disponible en ligne sur l'intranet du ministère.

À la DGI, qui est la seule direction à avoir déjà juridiquement déconcentré sa notation, les entretiens sur la fixation des objectifs ont été menés dès 2004. Ils ont concerné plus de 80000 agents. « C'est primordial, en s'obligeant à ce tête-à-tête, on se dit des choses qu'on n'évoquerait pas autrement », souligne Olivier Siveude, sous-directeur des ressources humaines à la DGI qui, sur la définition d'objectifs, reste très clair : « Pour les agents, ils sont surtout qualitatifs.

Ce sont notamment des objectifs de comportement et de service à l'utilisateur, mais pas un montant individuel de redressements à atteindre, par exemple! En revanche, nos centres des impôts, dans leur ensemble, se voient fixer des objectifs collectifs précis dans le cadre du contrat de performance triennal que la DGI a signé : « L'innovation majeure pour nous, c'est la définition d'objectifs pour les agents », explique Hervé Grosskopf, sous-directeur chargé des ressources humaines à la DGCP. Sa direction a donc pris les devants par la fixation d'objectifs dès 2004, qui servent pour les premières évaluations, en 2005.

Le Trésor public a aussi profité de cette remise à plat pour simplifier davantage les procédures en dématérialisant les supports, tels que le compte-rendu de l'entretien d'évaluation et la fiche de notation. La DGCP est également en train de créer un outil de simulation qui calculera automatiquement la répartition des réductions pour les départements.

La déconcentration est en effet l'autre grande nouveauté pour la DGCP « Les avancements d'échelons et de grades seront déterminés par la notation faite au niveau départemental, ce qui met fin au manque de transparence qui existait auparavant pour le notateur et le noté et permet une véritable différenciation, indique Hervé Grosskopf. Chaque département disposera ainsi d'une enveloppe de mois à distribuer. Les TPG vont devoir mener une vraie politique de ressources humaines au niveau local. Ils auront une responsabilité accrue, dans le cadre d'un dialogue social enrichi », souligne-t-il.

### **A chaque échelon, une note pivot**

Chaque agent du Minéfi a donc un entretien avec son supérieur hiérarchique, celui qui connaît le mieux son travail. Cet entretien, confidentiel, donne lieu à des échanges constructifs sur les résultats professionnels de l'année passée et apporte des conseils pour le déroulement de la carrière, les besoins de formation et de mobilité

« Au-delà de la fixation d'objectifs annuels, l'entretien est aussi un temps d'expression libre », souligne Bernard Rozenfarb. Détail important :

l'agent sait, dès l'issue de son entretien d'évaluation, la proposition de note qui en découle. Le compte rendu, signé par l'évaluateur et par l'agent, est classé à son dossier, tout comme la fiche de notation.

La notation tient compte de l'évaluation. Ce qu'il faut comprendre dans le nouveau système, c'est que « on quitte l'idée d'une note unique qui nous suit toute notre vie, explique Olivier Siviéde. L'important n'est plus seulement la note historique, mais également son évolution annuelle. » Cette note, qui se fonde sur quatre critères (*les connaissances professionnelles, les compétences personnelles, l'implication dans le travail et le sens du service public*), suit des barèmes établis par corps, grades et emplois. À chaque échelon correspond une note pivot qui s'échelonne, selon la catégorie, de 13 à 17 ou 18,25 selon les directions. Elle évolue par quart de point entre deux échelons. Chaque année, la note pourra évoluer de 0,02 ou de 0,06 point (pour les cadres dirigeants, un dispositif de modulation de primes est prévu), avec, à la clé, des réductions d'ancienneté de un mois et trois mois respectivement.

## Priorité à l'accueil

---

Echange, février - mars 2005

*Se rapprocher des usagers, mieux les accueillir, répondre à leurs attentes dans les meilleurs délais...*

*Le Minéfi s'engage au quotidien pour faciliter la vie du public et moderniser son image*

Environ la moitié des Français a, chaque année, l'occasion de contacter un service du Minéfi, tout comme deux tiers des entreprises et 90 des élus. Mais les modes de contact évoluent. À l'Insee, la demande d'informations statistiques par courrier et télécopie a été divisée par 50 en trois ans, les appels téléphoniques sont passés de 140000 à 85000 par an et les courriels de 10000 à près de 30000 en deux ans. La fréquentation des sites internet a, elle, augmenté de 35% en 2004, et de 60 % au cours des six derniers mois pour le seul site de la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). La Direction générale des impôts (DGI) et la Comptabilité publique (DGCP) réalisent périodiquement une enquête de satisfaction auprès des usagers confiée à un institut de sondage.

### **80% des usagers sont satisfaits des progrès du Minéfi en faveur de l'accueil**

Le niveau de satisfaction pour les contacts avec les services de l'administration fiscale est globalement bon et 80% des usagers se déclarent satisfaits. Bien sûr, ils expriment également des attentes sur les différents modes de contact montrant qu'il existe encore des marges de progrès: par exemple, facilité à joindre le service compétent au téléphone, clarté et rapidité des réponses aux courriers. Pour améliorer ses échanges avec le public et faciliter le quotidien de l'utilisateur, le Minéfi a donc multiplié les mesures pratiques depuis deux ans. Elles se sont inscrites dans plusieurs programmes : « Bercy ensemble », avec le chantier « Placer l'utilisateur au coeur de l'organisation administrative », ou encore « Pour vous faciliter l'impôt » à la DGI et la DGCP, et, depuis janvier, la Charte Marianne, commune à toute l'administration. Qu'il s'agisse d'avancées modestes ou de réajustements profonds, elles contribuent déjà à moderniser l'image du Minéfi.

### **Les multiples facettes de l'accueil**

Le Minéfi met les bouchées doubles pour progresser encore dans ses relations avec le public. De très nombreuses actions ont donc été réalisées ou sont en chantier autour de l'accueil des usagers sous toutes ses formes.

La DGCP et la DGI, outre les engagements pris dans le cadre du programme « Pour vous faciliter l'impôt », ont engagé une démarche de certification. Elles ont bâti leurs propres référentiels de qualité, très proches dans leur contenu, Qualitrésor et Qualifisc, qui comprennent des engagements de service très exigeants (sur les délais d'attente au guichet, de réponse par mél et courrier, sur la disponibilité au téléphone ...), ainsi que des modalités de suivi et de pilotage.

Cinq hôtels des impôts et six trésoreries sont déjà certifiés par des organismes externes (AFAQ et SGS), une première dans l'administration d'État. Il est prévu que près de 30 nouveaux sites en région s'engagent cette année dans cette démarche.

### **Le téléphone reste un enjeu majeur**

Parmi les modes de contact les plus courants, le téléphone reste un enjeu majeur, avec une marge de progression possible dans la plupart des directions. D'où l'importance de la charte ministérielle (MinéPhone), qui s'est accompagnée de formations et dont l'ensemble des outils est disponible sur Alizé. Chaque grand public du ministère, contribuables, entreprises, pensionnés, consommateurs, etc., dispose aujourd'hui d'un centre d'appels (ils sont six sur le territoire).

Autre mesure phare: l'interlocuteur fiscal unique. À la fin de l'année 2005, les entreprises n'auront plus qu'un seul point de contact à la DGI, pour l'ensemble des impôts professionnels dont cette direction est chargée. De même, elles pourront s'orienter depuis un seul point d'entrée sur internet « Minéfi au service des entreprises ».

### **L'anonymat n'est plus de mise**

Le Trésor public est également devenu en 2004 l'interlocuteur financier et fiscal unique des élus

locaux. Pour les particuliers, le souci de simplification des démarches s'est concrétisé par des mesures favorisant le développement du prélèvement automatique. Le contribuable peut consulter son dossier sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) et effectuer une demande par courriel 24 heures sur 24.

Mais les solutions ne sont pas que techniques.

L'anonymat n'est plus de mise : l'utilisateur doit pouvoir rapidement identifier son interlocuteur. En cas de litige, il peut faire appel au conciliateur fiscal départemental. Et les différentes directions s'activent pour recueillir systématiquement l'avis du public. Autant de mesures que les comités d'utilisateurs - essentiels pour prendre le pouls des progrès - applaudissent.

## L'avenir de l'échange de données informatisées est dans le web

---

Archimag, avril 2005  
Antoine Normand

*La majorité des échanges inter-entreprises sont des échanges EDI (Echanges de données informatisé), basés sur une entente de partenaires d'affaires. Alors quel est l'avenir de l'EDI en ces temps où la tendance est au B2B sur Internet ?*

Tout un chemin a été parcouru depuis la création de l'EDI dans les années 1960.

Initialement conçu pour la communication entre environnements "mainframe" d'IBM, l'EDI a évolué au cours des années 1970 dans un modèle "accumuler et rediriger" ("store and forward"), devenu le principe de base des réseaux Van (Value added network) encore en vigueur aujourd'hui. Mais cette forme d'EDI, basée sur des réseaux Van, est de plus en plus considérée par les experts comme un dinosaure dans un monde de communications de masse et d'adaptabilité des opérations. Établir une relation EDI entre deux parties a historiquement été une entreprise fastidieuse et très coûteuse. L'établissement de méthodes d'échanges de données standardisées pour lesquelles aucune entente préalable sur la structure des données n'est conclue entre les parties est désormais un prérequis. Cependant, la très grande majorité des échanges entre les entreprises sont des échanges EDI, basés sur un TPA (Trading partners agreement ou entente de partenaires d'affaires) en one-to-one. Alors quel est l'avenir de l'EDI en ces temps où la tendance est au B2B sur Internet ?

### L'EDI n'est pas moribond

80 % des échanges électroniques inter-entreprises se font toujours par EDI en 2005. Bien entendu, l'arrivée d'internet et de ses protocoles ouverts comme XML permet maintenant aux entreprises de faire du commerce électronique à très faible coût. Bien des analystes nous annoncent la disparition de l'EDI depuis la fin des années 1990, mais pourquoi est-il toujours présent ? La réponse réside essentiellement dans l'investissement accumulé dans cette technologie. En effet, au cours des trente dernières années, les multinationales de la planète ont investi plus de 100 milliards de dollars pour développer des liens EDI en one-to-one avec leurs

fournisseurs et clients pour échanger des documents d'affaires. Originellement initié par les constructeurs d'automobiles, les manufacturiers et les entreprises de transport, l'EDI est aujourd'hui utilisé par 99 % des multinationales de la liste des "Global 1000" pour supporter les applications critiques de leur entreprise. Des processus d'affaires importants comme la gestion des commandes ou les transferts de fonds reposent sur des échanges EDI. Ces entreprises n'ont pas l'intention à court terme de risquer de déplacer ces systèmes et de faire une croix sur les sommes investies dans ceux-ci. Il est de notre avis que l'EDI sera encore présent et prépondérant dans les systèmes d'entreprises pour au moins une autre décennie. Cependant, loin de nous l'idée d'affirmer que les entreprises continueront d'investir massivement dans ces systèmes. En effet, nous croyons que nous verrons de plus en plus de migration des transactions EDI vers Internet, mais pas comme les experts l'avaient prévu au départ. Les entreprises ne changeront pas leurs systèmes internes à court terme, elles continueront d'émettre et de recevoir des documents EDI, mais elles ne transporteront plus ceux-ci par des réseaux Van avec des connections de point à point en payant un frais pour chaque information transportée. Les entreprises transporteront maintenant leurs documents EDI via Internet pour des frais mensuels minimes de branchement au réseau en utilisant de nouveaux standards EDI-Internet (web EDI) comme AS2.

### Vers une plus grande standardisation

Dans le but d'aller toujours vers une plus grande standardisation, nous verrons aussi de plus en plus une nouvelle tendance : l'e-hub. Ces e-hubs sont implantés par les entreprises comme porte d'entrée (gateway) de leur communication vers leurs fournisseurs et clients. Les systèmes internes de l'entre-



prise transmettent leurs documents EDI à cet e-hub comme ils les transmettaient précédemment sur les réseaux Van. L'e-hub convertit ensuite (XML parsing) ceux-ci en documents XML suivant le standard adopté dans ce secteur de l'industrie, pour ensuite le transmettre via Internet au partenaire commercial de l'entreprise. Celui-ci le reçoit, soit directement dans ses systèmes, soit via son propre e-hub, qui le reconvertit dans la saveur EDI adoptée pour ses propres systèmes il y a 5, 10 ou 15 ans. Ces e-hubs amélioreront ainsi la fluidité des échanges de documents d'affaires entrant et sortant de l'entreprise

sans pour autant éliminer les investissements majeurs dans les systèmes EDI en place. Des serveurs inter-applications, comme BizTalk Server de Microsoft, permettent maintenant aux entreprises de mettre en place ces e-hubs à des coûts très raisonnables. Mais surtout ces serveurs permettent de faire évoluer les systèmes qui s'adaptent aux changements des standards de documents, et ce, pour une fraction minime de ce qu'il en coûtait pour modifier une spécification EDI dans le passé.

## Portails documentaires : les clés de la bonne ouverture

---

Archimag, juillet / août 2005  
Odile Giraud

*Rattachés au portail global de l'entreprise, les portails documentaires peuvent être choisis soit dans une offre métier, soit dans une offre davantage orientée vers la recherche fédérée et la veille ou vers la gestion des connaissances. Mais, dans tous les cas, l'ouverture technique et fonctionnelle sera à privilégier.*

Le portail documentaire est une brique fonctionnelle du portail global de l'entreprise auquel il est rattaché. Il s'agit souvent d'un logiciel spécifique développé par les acteurs traditionnels du monde de la gestion documentaire, comme un prolongement naturel de leur offre métier. L'objectif d'un portail est de doter l'utilisateur d'un point d'accès unique à des informations multiples, d'origine interne ou externe, en développant des accès ciblés, personnalisés à l'information.

Les logiciels de portail documentaire s'adressent en premier lieu aux professionnels de l'information-documentation qui souhaitent faire évoluer leur offre de ressources documentaires par l'intégration de nouvelles ressources et mieux l'organiser en prenant en compte les spécificités des utilisateurs, individuellement ou en groupes.

Les principaux acteurs de la gestion documentaire ont aujourd'hui une offre de portail documentaire spécifique, ceci selon deux orientations :

➤ un seul logiciel regroupant l'ensemble des fonctions utiles à la gestion et au portail documentaire dans lequel le client choisit ses composants ;

➤ des logiciels spécifiques qui viennent en complément de la solution de gestion documentaire de départ. A côté de ces produits, on trouve un certain nombre d'acteurs dont la solution de portail n'est pas le prolongement d'une solution de gestion documentaire traditionnelle, mais s'insère directement dans une problématique de veille ou de knowledge management (KM) au niveau de l'entreprise ou d'un service : solutions performantes de recherche multisource et/ou orientées vers la veille ;

➤ solutions avec des fonctionnalités évoluées de collecte, d'organisation et de catégorisation de l'information, dans une logique de gestion des connaissances.

Compte tenu de l'étendue des applications possibles, le marché a dû s'adapter en offrant plus

de modularité pour répondre à tous types de projets, ce qui suscite de fréquents mariages ou rapprochements, à l'initiative des clients ou en prévision de la demande. Par exemple, Qwam et Cadic ont annoncé leur partenariat après la réalisation du portail documentaire de l'Institut Pasteur, GB Concept a intégré dans Mims la technologie que Xerox avait développée pour AskOnce, ou la déclinaison d'offres par segments de marchés (Archimed) ou par taille des projets (Verity).

En matière de logiciels libres de portail documentaire, l'offre est encore limitée : on trouve essentiellement des outils positionnés sur le marché des portails d'entreprise (PhpNuke, Typo 3, UPortal, eXoplatfrom, Jahia...).

### Fonctions pour les professionnels de l'info-doc

Pour rappel, un portail documentaire propose des fonctions utilisateurs et des fonctions de gestion et d'administration pour les professionnels de l'info-doc.

#### 1. Fonctions utilisateurs :

■ des services en mode "pull" basés sur la recherche documentaire multisource : à l'aide du protocole Z 3950 quand il s'agit de bases structurées, ou simplement de connecteurs adaptés aux applications ciblées ; ces outils proposent aussi des fonctions complémentaires de visualisation et d'exploitation des lots-résultats (tri, classement automatique selon un plan de classement prédéfini, ou "clustering") ;

■ des produits documentaires : bulletin bibliographique, dossier documentaire ou encore revues de presse, sommaires de périodiques ;

■ des services de "push" ciblé basés sur des profils publics ou privés ; les utilisateurs pourront choisir de recevoir l'actualité de leurs profils ou de leurs abonnements dans la messagerie ou directement dans leur espace privé sur le portail

dans lequel ils peuvent sauvegarder le contenu de leurs paniers.

## 2- Fonctions gestionnaires et administrateurs :

➤ gestion des contenus à disposition dans le portail : sélection des ressources internes et externes utiles aux utilisateurs pour les rendre accessibles via le portail (Ged, fichiers bureautiques, flux XML avec workflow de contribution ou syndication de contenu), outils pour mettre à jour les liens, ajouter ou supprimer des ressources, paramétrer des passerelles Z 3950, faire évoluer les connecteurs, organiser des bouquets... ; fonctions de "moissonnage" dans le cadre de l'OAI (Open access initiative) ;

➤ définition de profils individuels ou par groupes ; l'identité de chaque utilisateur et son appartenance à un groupe sont gérées à ce niveau ou centralisées via l'annuaire LDAP (Leightweight directory access protocol) de l'entreprise ;

➤ définition des ressources à affecter à un utilisateur ou à un groupe, ainsi que les droits d'accès : fonctions accessibles, documents ou extraits accessibles en fonction du niveau de confidentialité défini selon une échelle de valeurs...

➤ paramétrage de l'interface : l'administrateur dispose d'un outil pour créer les formulaires et vues de saisie, recherche, consultation, impression, produits documentaires... Il pourra affecter des champs, des valeurs, des scripts informatiques, des balises HTML pour la mise en page, et éventuellement définir des affichages personnalisés par groupe.

S'ajoute bien sûr l'administration informatique pour les sauvegardes automatiques, la sécurité informatique des données et des accès, la restauration des index, la gestion des accès centralisés avec identification de l'utilisateur, éventuellement via le protocole SSO (1) lié à un annuaire LDAP et tous les aspects matériels (serveur, réseaux...).

### Prolongement utile

A côté de ces fonctions utilisateurs et administration, un portail documentaire peut aussi intégrer certaines fonctions spécialisées, pas toujours gérées au centre de documentation, dont la mise en œuvre requiert des compétences documentaires :

- la veille par exemple suppose l'automatisation de la surveillance des sources avec des outils adaptés et la collecte de l'information ;
- la gestion de la connaissance pour capitaliser

dans l'entreprise les connaissances, compétences et savoir-faire, en modélisant l'information extraite de documents ou produite directement sous une forme structurée : dans ce cas de figure, le portail pourra s'enrichir d'une brique de fouille de texte ou "text mining", de traduction automatique, d'élaboration automatique de résumés, voire même de référentiels structurés en véritables réseaux sémantiques.

Tous ces outils ne sont pas systématiquement intégrés au portail documentaire ou global, mais peuvent, selon les orientations que l'on souhaite donner à son système d'information, en constituer un prolongement utile. Dans la pratique, ces outils spécialisés s'ajoutent au logiciel central et sont exploités pour leurs spécificités.

### Une intégration plus forte

Le portail documentaire est souvent un des éléments constituant le portail d'entreprise à orientation plus collaborative. Au minimum, le portail documentaire devra être accessible depuis la page d'accueil du portail global et reprendre le logo et la charte graphique de l'entreprise. Mais rapidement, se pose la question d'une intégration plus forte pour faciliter la navigation. La gestion du protocole SSO facilitera l'identification unique de l'utilisateur sur les différents outils. L'intégration fonctionnelle est aussi souhaitable : comment faire remonter les résultats des pushes documentaires propres à chaque utilisateur ou l'accès aux produits documentaires dans la page d'accueil du portail global ? Les éditeurs des portails documentaires proposent différentes solutions :

▪ par portlet en créant des eframes (frames sans contenu) le portail global adresse des requêtes au portail documentaire pour en extraire l'information utile et l'afficher dans la frame correspondante. Cela permet de s'affranchir totalement de l'interface du portail documentaire ;

▪ par web services (sur la base de la spécification WSRP d'Oasis) (2) pour adresser des requêtes automatiques depuis le portail global vers les différents composants du portail documentaire. Pour simplifier les traitements, les données peuvent être entièrement au format XML.

Enfin, il faut tenir compte des langages de développement employés, en particulier PHP ou Java.

---

(1) Single sign on : protocole d'identification unique et unifié de l'utilisateur dans des applications différentes.

(2) Web service lor reunote portiers (service web pour portlet distant)

## Formulaire en ligne : mettre le prix pour tout faire

---

Archimag, juillet/août 2005

Patrick Brébion

*Les alternatives actuelles pour abandonner les formulaires papier au profit de formulaires électroniques en ligne sont peu nombreuses et chères. Mais heureusement performantes !*

Loin de s'arrêter à la demande d'informations, notamment à des fins commerciales, que le visiteur d'un site est invité à fournir lors d'une visite, le formulaire en ligne correspond à un besoin déclinable dans tous les domaines. On peut citer, pêle-mêle, les demandes de congés sur un intranet de grande entreprise, l'identification d'un voyageur sur Sncf.com, l'inscription à une université, les informations médicales sur l'intranet d'un hôpital ... Vu sous l'angle technique, ces formulaires ne sont a priori qu'une simple interface d'une base de données. Mais sur le terrain, les informations qu'ils recensent échappent la plupart du temps aux services informatiques en place. Les raisons sont multiples : les formulaires sont souvent issus des ressources humaines, ils correspondent à des besoins ponctuels (inscription à une école par exemple)... En outre, les informations décrites sur ces formulaires ont rarement été pensées en termes numériques. Il peut s'agir d'ajouter une photo, un chèque et une lettre de motivation à un dossier pour l'inscription à une formation. Fluidifier cette saisie en adoptant le formulaire en ligne est évident, mais suppose de rendre presque transparent le passage entre le papier et l'électronique. Surtout quand le public visé est constitué d'internautes anonymes. Reste à choisir la solution la plus adaptée en attendant la généralisation d'un standard spécifique à ce domaine.

### Développement sur mesure

Techniquement, développer des interfaces web sur des bases de données est la première solution. Mais les limites techniques du HTML compliquent la reproduction à l'identique d'un formulaire papier. Et la structure même de cette technologie implique des coûts de maintenance logicielle, parce qu'elle ne sépare pas la couche présentation de la couche des données. Par exemple, l'évolution de la législation sur les congés payés ou sur l'accord portant sur les

35 heures nécessitera l'intervention de développeurs. Pour pallier ces défauts, le W3C planche depuis plusieurs années sur une dérivation du XML (extensible markup language) adapté aux formulaires en ligne. Le XForms V1.0 sépare les flux de données de la présentation et allège donc considérablement la maintenance.

Problème rédhibitoire, ce standard n'est pas supporté par la génération de navigateurs actuellement déployés. Ce qui la limite de fait aux entreprises pouvant contrôler complètement la version des navigateurs en place sur les postes des utilisateurs. Malgré ces limites, le développement spécifique peut être la solution de par son coût.

### Clés en main, Adobe ou Verity

Microsoft a également développé sa propre solution, propriétaire, dénommée Infopath, extension de la Suite Office 2003. Cette dernière impose un environnement Microsoft et, contrairement à la suite bureautique, connaît un succès très limité. Beaucoup mieux implanté à ce jour, Adobe profite du succès de son format PDF pour commercialiser sa solution de création de formulaires. La solution se compose d'un outil de création de formulaire et du serveur chargé de récupérer les fichiers, d'en extraire les données et de transmettre ces dernières en XML aux applications ad hoc. Les avantages mis en avant par l'éditeur se déclinent en plusieurs points. La création des formulaires peut être réalisée par un non informaticien, simple utilisateur bureautique formé sur l'outil Adobe Lifecycle Designer, module d'Adobe professionnel. Les utilisateurs n'ont besoin que d'une version gratuite du "reader" Acrobat pour remplir les formulaires et peuvent la télécharger gratuitement si besoin. Un formulaire peut comporter de nombreuses pages et, par suite, ne pas être rempli au cours d'une seule session en ligne. Pour répondre à ce cas de figure, le fichier PDF est téléchargé sur le poste de l'utilisateur, un simple bouton permet de l'envoyer sur

le serveur.

Directeur développement en France des ventes d'Acrobat, Jimmy Barens explique : « Ce type de solution permet d'ajouter de nombreux contrôles sur les formulaires, de gérer des circuits d'approbation ou encore de garder le formalisme de formulaires Cerfa par exemple. » Enfin, et contrairement à Infopath, les formulaires interactifs sont multi plates formes, MacOS, Windows ou Linux.

La seule alternative à Adobe est proposée par Verity avec Liquid Office. Ce logiciel racheté au spécialiste du domaine, Cardiff, en 2002, comporte également un outil de création/modification de formulaires utilisable par tous et un serveur dédié. La couche de présentation des formulaires générés dynamiquement prend la forme HTML ou PDF, au choix de l'utilisateur. Et, comme avec Adobe, l'outil s'interface avec une brique de work-flow du même éditeur. Verity dispose également d'une extension (à installer avec un navigateur) pour disposer du mode "off line". Les coûts des solutions d'Adobe (autour de 8 000 € par formulaire pour un nombre illimité d'utilisateurs) ou de Verity (à partir de 30 000 €) peuvent redonner l'avantage à un développement.

### Créer les formulaires

La création de formulaires doit s'adapter à la cible visée. S'il s'agit du grand public, il est préférable de porter le papier à l'écran sans en modifier la forme. Et d'offrir la possibilité de le remplir sur son poste en plusieurs étapes avant l'envoi. L'outil de création d'Adobe comme LiquidOffice offrent le mode "off fine" et permettent de respecter ce formalisme. En complément, le passage au numérique permettra de faciliter la saisie (ajout de listes déroulantes, champs pré-remplis...), d'ajouter de nombreux contrôles sur les champs de saisie (vérification du format...) et d'automatiser des opérations comme la création de pages dans un formulaire. Ce qui permettra de créer dynamiquement autant de pages que nécessaire

pour illustrer l'expérience professionnelle. Enfin, des développements complémentaires sur le serveur permettent d'intégrer des éléments composites dans les formulaires, comme la photo, ou de valider si le paiement a été effectué.

### Publier et saisir

Une fois créés, les formulaires peuvent être intégrés dans un circuit d'approbation chargé, entre autre, de valider leur publication. La solution d'Adobe permet également de signer les formulaires avec un certificat obtenu auprès d'une autorité tierce, par exemple au cours de la déclaration d'impôts en ligne dans le but de les authentifier. Les solutions formulaires d'Adobe ou de Verity peuvent également faciliter les opérations d'archivage et d'accès ultérieurs aux archives parce que les données seront stockées avec leurs présentations. Enfin, la réplique écran des formulaires papier permet de limiter au maximum l'apprentissage pour l'utilisateur.

### La remontée d'informations

Contrairement au développement spécifique, les solutions clés en main imposent de disposer d'un serveur dédié. Ces modules serveurs logiciels sont chargés d'extraire les données. Attention, si les solutions d'Adobe comme de Verity permettent de pratiquer le mode "off line", elles s'arrêtent à la délivrance de flux XML. Ce qui implique qu'elles ne prennent pas en charge la synchronisation des données saisies dans un fichier sur un poste de travail et celles éventuellement saisies par la même personne directement sur le formulaire en ligne. Elles permettent par contre de personnaliser l'accès en fonction des internautes. Il est par exemple possible de ne visualiser les champs du type "réservé à l'administration" qu'aux intéressés. Ces solutions restent simples à mettre en oeuvre.

## Départs volontaires : Boussaïd dit tout

La Vie Economique du 8 juillet 2005



**La Vie éco (LVE): Intilaka a pris fin le 30 juin. Quel premier bilan en faites-vous ?**

**Mohamed Boussaïd :** Intilaka avait plusieurs objectifs. Primo, atténuer le problème de sureffectif que connaît notre administration. Le deuxième objectif était de maîtriser la masse salariale et de réduire le coût de notre administration. Enfin, Intilaka était une occasion donnée aux fonctionnaires qui le désiraient de se reconvertir et d'opérer un nouveau départ.

**LVE : Vous parlez de sureffectif, mais l'administration continue de recruter!**

**MB :** Il faudrait expliquer les raisons de ce sureffectif. Les politiques de recrutement n'ont jamais pris en compte les besoins réels de l'administration d'autant plus qu'il n'y avait pas de gestion prévisionnelle des ressources humaines. A l'occasion des Lois de finances, on s'attardait toujours sur la création de postes budgétaires. Il faut également rappeler l'échec des opérations de redéploiement et de mobilité des fonctionnaires. Ces échecs s'expliquent par la multitude des statuts particuliers qui rendaient impossible le passage du fonctionnaire d'un statut à un autre et d'une administration à une autre.

**LVE : Et maintenant cela va changer...**

**MB :** Oui, les recrutements se feront, et c'est déjà le cas, sur la base des besoins réels.

**LVE : Justement, ne croyez-vous pas qu'en fin de compte il s'agit plus d'un problème de redéploiement que de sureffectif?**

**MB :** Il y a de cela. Aujourd'hui, 20% des effectifs de la fonction publique travaillent au sein de l'administration centrale à Rabat. Intilaka per-

mettra de régler d'ailleurs en ce dysfonctionnement. Parallèlement, le gouvernement lancera sous peu une opération de redéploiement. C'est le projet sur lequel nous travaillons actuellement. Nous avons quelques idées dans ce sens, comme par exemple celle de mettre en place des incitations financières pour encourager ceux qui partiront dans des endroits éloignés. A côté de cela, les recrutements futurs se feront désormais sur la base des besoins réels de l'administration et des besoins dans les régions. Les nouvelles recrues sauront, dès le départ, qu'elles sont recrutées pour être basées en région.

**LVE : C'est quand même intrigant. Pour un problème archiconnu, on a attendu tout ce temps pour penser au redéploiement et à Intilaka !**

**MB :** Par le passé, des tentatives de redéploiement n'ont malheureusement pas abouti. La gestion des ressources humaines ne se fait pas de manière homogène, notamment en matière de redéploiement et de mobilité. Certains départements sont à la pointe, d'autres moins. Mais pour revenir au problème du sureffectif, il y a d'autres facteurs importants qu'il ne faut pas non plus oublier. Aujourd'hui, avec l'arrivée des nouvelles technologies et de l'informatique, beaucoup de fonctionnaires, surtout ceux qui sont âgés, se trouvent dépassés. Le sureffectif est dû aussi au fait que beaucoup de ministères externalisent de plus en plus certaines activités comme le nettoyage, le gardiennage, la gestion des parcs automobiles... et, *de facto*, certaines catégories de fonctionnaires se retrouvent en sureffectif. A cela, il faut rajouter les cas sociaux comme les fonctionnaires dont l'état de santé ne leur permet plus d'être productifs. Or, on se rend compte que rien ne permet à tous ceux-là,



qui se retrouvent en situation de sureffectif, de partir. D'où l'opération Intilaka qui est en fin de compte une opération «gagnant-gagnant».

**LVE : Pour affirmer cela, il faut que l'on ait atteint un objectif chiffré et daté...**

**MB :** Le gouvernement s'est toujours refusé à fixer un objectif chiffré pour l'opération, compte tenu, surtout, du caractère volontaire des départs.

**LVE : On dit que vous tabliez, dès le début, sur 30 000 départs. D'ailleurs, c'est un scénario dont vous avez déjà parlé...**

**MB :** Le chiffre des 30 000 départs est un scénario parmi d'autres que nous avons étudiés. Nous l'avons retenu pour faire des simulations en termes d'impact sur la masse salariale, et pour avoir une idée sur les indemnités à verser ... La logique même voudrait que nous ne fixions pas d'objectif chiffré pour la simple raison que l'opération Intilaka se fonde sur le volontariat. On ne pouvait donc déterminer à l'avance combien de personnes pouvaient y adhérer. Maintenant, avec du recul, nous constatons que les fonctionnaires ont compris ce qui leur était offert. Ils ont compris que le deal qui leur était proposé était honnête.

**LVE : Vous parlez de réussite, mais vous n'avez toujours pas donné de chiffres... i**

**MB :** Au 30 juin, c'est-à-dire à la date de clôture de l'opération, nous avons enregistré 44 500 demandes. Mais, et j'insiste là-dessus, ce sont des données provisoires, car il y a d'autres dossiers déposés et non encore traités avant le 30 juin, surtout dans les régions, qui sont en train d'arriver. Il fallait leur accorder un délai de courrier pour l'acheminement vers les services centraux à Rabat. Cela dit, nous arrêterons la liste des demandes à la date du 15 juillet. Et le 15 août, nous arrêterons la liste des accords. D'ici là, les départements continueront donc de travailler pour traiter les dossiers.

**LVE : 44 500 demandes de départ certes, mais combien ont été acceptées ?**

**MB :** 22 500 environ, au 30 juin, dont près de 10 000 ont soit été déjà payés soit sont en voie de l'être.

**LVE : Alors, échec ou succès ?**

L'opération a été un grand succès parce qu'elle a rempli les objectifs qu'on lui avait assignés. Ainsi, dès

l'année prochaine, et si on atteint le chiffre de 30 000 départs, la masse salariale, toute chose étant égale par ailleurs, va être réduite d'environ 3 milliards de DH et pèsera moins de 12% du PIB au lieu de 12,8% actuellement. Ces chiffres sont en train d'être actualisés et validés par le ministère des Finances. De ce point de vue, c'est à coup sûr un succès. D'un autre côté, nous avons remarqué qu'une grande partie des fonctionnaires partants ont fait part de leur intention de créer leurs propres entreprises

**LVE : Ils vous ont fait part de leur intention de créer leur entreprise. Mais de l'intention à l'acte : évaluation d'Intilaka**

**MB :** Vous savez, 70% des partants ont 50 ans. Je ne pense pas qu'un fonctionnaire de 50 ans, bien formé, disposant d'une F longue expérience et certainement chef de famille va se y retirer et aller se reposer chez lui. D'ailleurs, nous avons effectué deux petits sondages dont les résultats confirment la tendance. Le premier, réalisé sur Internet et auquel ont répondu 1 600 personnes démontre que 31 % des répondants déclarent vouloir partir pour créer leur propre entreprise et 42% avoir l'intention d'investir leur ' : indemnité de départ dans une affaire. D'un autre côté, nous avons reçu beaucoup de fonctionnaires à la cellule centrale d'information mise en place au niveau de ce ministère. Le quart d'entre eux déclarent avoir l'intention de créer leur propre entreprise. Cela dit, et pour avoir une idée plus précise, nous nous apprêtons à lancer une opération de post-évaluation qui sera réalisée par un cabinet spécialisé externe, nous permettra, entre autres, de savoir ce qu'ont fait ou ce que feront les partants, mais également d'évaluer la manière dont a été gérée l'opération, son impact sur la masse salariale de manière plus fine, etc.

**LVE : Il faudra aussi s'intéresser aux frustrés, ceux qui ont exprimé le souhait de partir et dont la demande a été refusée. N'aurait-il pas fallu plutôt d'abord faire un diagnostic précisant les catégories dont le départ est souhaitable et tailler une opération ciblée ?**

**MB :** Contrairement à ce que l'on pense, le diagnostic a été fait. Les études réalisées auparavant ont suffisamment démontré qu'il y avait un réel problème de sureffectif. D'un autre côté, nous ne pouvons pas concevoir une opération ciblant une catégorie ou une autre. Le statut de la fonction publique ne permet pas de procéder à des licenciements, sauf en cas de faute grave. Enfin, contrairement à ce que vous pensez, c'est le ciblage qui peut créer la frustration.



L'opération des départs volontaires n'avait pas pour objectif de se débarrasser d'une catégorie de fonctionnaires. Et c'est pour cela qu'elle a été ouverte à tout le monde, sachant, que nous avons laissé à chaque département la responsabilité d'examiner les demandes, chacun en fonction de ses propres critères, et de les refuser ou de les accepter. Cela étant, je ne dis pas qu'il n'y a pas eu de frustration, et, en tout cas, elle sera passagère.

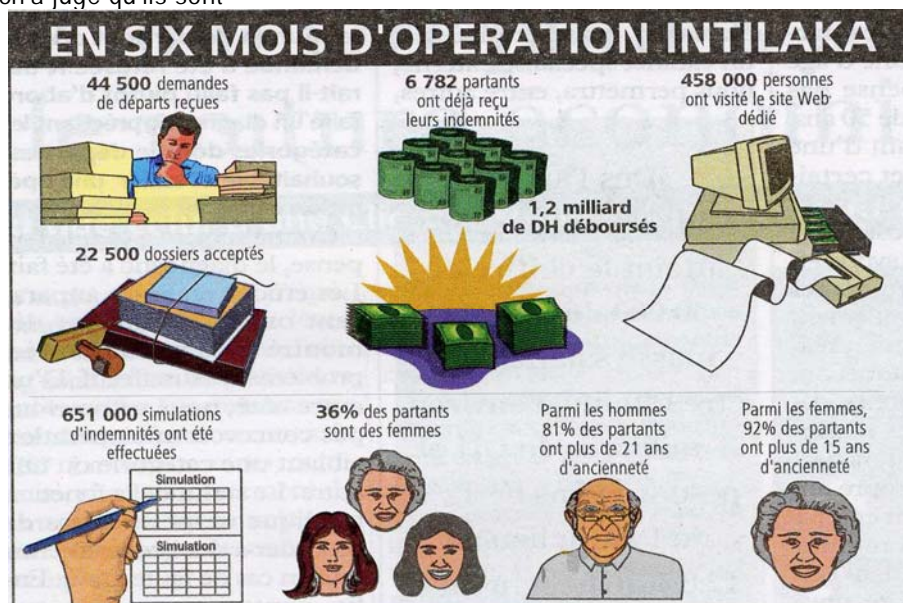
**LVE : Et que dire à ces «frustrés» qui ont eu moins de chance que leurs collègues ?**

**MB :** D'abord, je leur rappelle que, dès le départ, cette opération n'était pas un droit. Le principe est très simple : nous avons laissé le choix aux fonctionnaires d'opter ou non pour le départ. De l'autre côté, il fallait donner à l'administration la possibilité d'assurer la continuité du service public. Quand il y a convergence des volontés des deux parties, il y a une opération de départ volontaire. Maintenant, à ces personnes dont les dossiers ont été refusés, je dis d'abord qu'ils doivent être fiers dans la mesure où l'administration a jugé qu'ils sont

indispensables. De plus, ces personnes ne doivent pas oublier les raisons qui les avaient menées, le premier jour, à intégrer l'administration. Quand on intègre le secteur public, ce n'est pas forcément pour s'enrichir, mais surtout pour se dévouer au service public. C'est en soi une forme de militantisme et un choix.

**LVE : Militantisme, dévotion... C'est vite dit, on oublie ceux qui ont atterri dans l'administration par commodité. Mais passons. Il y a bien des mesures à prendre en interne pour mettre du baume au coeur de ces frustrés ?**

**MB :** Encore une fois, les candidats dont les demandes ont été refusées doivent savoir que le refus qui leur a été opposé est en fait une reconnaissance pour eux. J'espère qu'ils dépasseront très vite leur frustration et, pour ce faire, je les invite à opérer un nouveau départ à l'intérieur de leur propre ministère.



Ils doivent être les moteurs d'une nouvelle «Intilaka» de l'administration marocaine. En plus, les nouvelles opportunités, notamment en terme de promotion, qui s'offriront à eux à la suite des départs volontaires de leurs collègues, compenseront, j'en suis certain, leur frustration.

**LVE : Il n'y aura pas d'Intilaka bis...**

**MB :** Non, il n'y aura pas d'Intilaka bis. Intilaka est une parenthèse qui a été ouverte et qui se ferme. L'opération, telle qu'elle a été conçue et menée, n'était pas faite pour arranger les affaires des

fonctionnaires. Refaire cette opération aurait plus d'impacts négatifs qu'autre chose

**LVE : Revenons aux conséquences d'Intilaka. Certains postes-clés comme ceux des enseignants ou des médecins risquent de se vider**

**MB :** Les chiffres sont là. Les contributions des secteurs sociaux comme l'enseignement la santé a été limitée. Au niveau de l'Education nationale, par exemple, le nombre des partants ne représente que 2,29% des effectifs de l'administration. Pour la Santé, le est de 1,67%. Et avec 30 000 départs, nous ne serons qu'à 5,5% de l'effectif global de l'administration. Pensez-vous qu'avec le départ de 5,5% des effectifs l'administration se videra ? Il y a des entreprises qui se sont séparées du tiers de leurs effectifs et, pourtant, non seulement cela ne les a pas déstabilisées, mais cela leur a même permis d'augmenter leur productivité. Dans le même ordre d'idées, Intilaka permettra, entre autres, à l'administration d'être moins coûteuse et surtout plus productive.

Autres chiffres probants aujourd'hui, la structure de la population des partants reflète presque exactement la structure de l'administration, que ce soit au niveau de la répartition par catégories, par départements, par âges... Le seul élément qui diffère un peu est l'âge moyen des partants, qui ne correspond pas tout à fait à la moyenne d'âge dans l'administration, dans la mesure où 70% des partants sont âgés de 50 ans et plus. Pour les catégories, par exemple, 51% des partants sont classés dans les échelles 10 et plus. Ces échelles représentent aujourd'hui 45% des effectifs. On n'en est pas tellement loin.

**LVE :** 5,5% des effectifs vont quitter. «*Tout ça pour ça !*», serait-on tenté de dire. On a l'impression que c'est plus une opération de marketing politique.

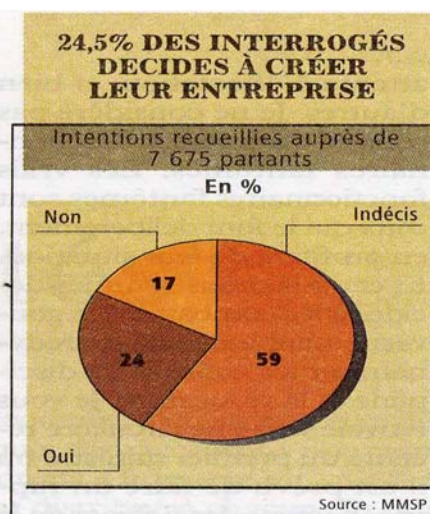
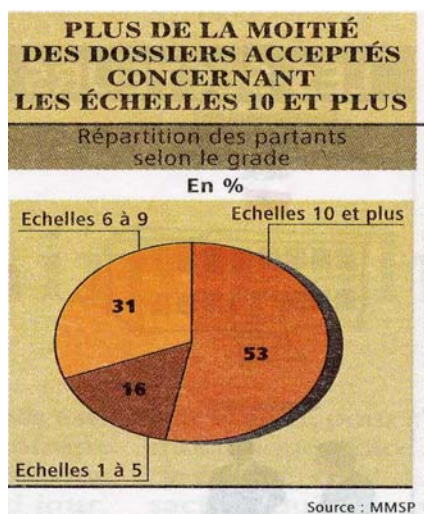
**MB :** Je ne crois pas que le fait d'économiser plusieurs milliards de DH par an sur la masse

salariale relève du marketing politique. Pour moi, c'est une économie significative. En outre, l'opération a d'autres impacts très importants mais que nous ne pouvons pas encore estimer aujourd'hui. Il y a d'abord des économies induites sur les charges générales comme le papier, le téléphone, les loyers payés pour certains locaux dont les administrations vont se défaire. Quant à savoir si 30 000 c'est peu ou beaucoup, je pense tout simplement que c'est le bon chiffre. Ce n'est ni Trop au risque de déstabiliser l'administration ; ni trop peu pour être insignifiant.

**LVE :** Dans un rapport sur son programme d'appui à la réforme de l'administration, la Banque mondiale estimait qu'il fallait d'abord se doter d'un référentiel des emplois et compétences avant de lancer Intilaka...

**MB :** Comment expliquez-vous qu'aujourd'hui les premiers à être satisfaits de cette opération sont les experts de la Banque mondiale ? Mieux, on nous demande aujourd'hui à ce que l'expérience marocaine en matière de départs volontaires à travers Intilaka, soit exposée et expliquée ailleurs. Il faut savoir que dans d'autres pays, des opérations similaires se sont soldées par des échecs cuisants.

**LVE :** Vous disiez au début que l'opération Intilaka n'est pas une fin en soi et qu'elle est en fait l'introduction à un processus de réforme qui englobera des mesures concernant la mobilité, la promotion... Mais on ne voit rien venir sur ces chantiers...



**MB :** Il y a beaucoup d'actions dans le pipe. Mais il ne faut pas oublier que la réforme est un processus qui peut durer plusieurs années. La preuve, dans tous les pays du monde, même les plus développés,

il y a toujours et il y aura toujours un département pour la Réforme de l'administration.

**LVE : Si bien que vous êtes peut-être parti pour être ministre longtemps. Quid des fantômes qui, en plus d'avoir berné l'administration, ont profité d'Intilaka ?**

**MB :** La notion de fonctionnaire fantôme. Pour moi, le vrai fantôme est celui qui profite de sa situation pour toucher un salaire sans fournir un travail en contrepartie. Beaucoup de fonctionnaires ont été «fantômatisés» involontairement, comme les fonctionnaires relevés de leurs fonctions et à qui l'on demande d'attendre chez eux, ou encore ceux en attente d'affectation, et bien d'autres. Je ne considère pas ceux-là comme des fonctionnaires fantômes. Les vrais fonctionnaires fantômes sont ceux qui le font délibérément, en profitant de leur

situation. Et ceux-là, nous sommes décidés à les combattre. Le gouvernement a décidé de redynamiser les conseils de discipline et la révocation. Je vous renvoie vers une circulaire récente du premier ministre où il est prévu de faire un rapprochement des fichiers de la Direction des rémunérations et de paiement des pensions (DRPP) et ceux des ressources humaines de chaque département. Les écarts entre ces deux fichiers vont être considérés comme des fonctionnaires «fantômes». Chaque département disposera d'un délai de 3 mois pour s'expliquer sur les personnes qui sont payées et qui ne figurent pas dans leurs fichiers. Si, au bout de ce délai, le salaire se va suspendu et le bénéficiaire révoqué.



**LVE : Mais, entre-temps, à l'occasion d'Intilaka, beaucoup ont dû passer entre les mailles du filet...**

**MB :** Je n'y peux malheureusement rien.

**LVE : Vous savez pertinemment que, dans beaucoup de cas, les fonctionnaires fantômes sont des conjoints de personnes influentes, hauts fonctionnaires notamment. Comment allez vous résoudre ces cas ?**

**MB :** Je pense que, partant de la responsabilité des gestionnaires des ressources humaines au niveau de chaque département et des mesures comme celle du rapprochement des fichiers, ces mêmes responsables seront mis devant leurs responsabilités.

Nous ne pouvons plus aujourd'hui nous permettre la complaisance. Et ceux qui le feront, savent pertinemment qu'ils devront assumer.

**LVE : Mais connaît-on aujourd'hui le nombre réel de ces fonctionnaires fantômes?**

**MB :** Non ! Pour la simple raison que dans certains ministères, les responsables ne savent parfois même pas qu'ils ont des fantômes parmi eux. Partant, on ne peut pas cerner le phénomène de manière fine. Ce que je peux vous dire, c'est que la DRPP a estimé récemment à 100 millions de DH environ par an le gap dû au décalage entre la situation administrative réelle de la masse de fonctionnaires et leur paie.

**LVE : Donc, pour Intilaka, on peut dire que vous êtes pleinement satisfait...**

**MB :** Je ne peux pas prétendre que cette opération est parfaite et je le reconnais. Dans certains départements, pour certains cas, il peut y avoir eu quelques dysfonctionnements. Mais, globalement, c'est une opération très réussie. Les résultats sont là pour le prouver.

**LVE : D'abord se doter d'un référentiel des**

**emplois et compétences avant de lancer Intilaka...**

**MB :** Comment expliquez-vous qu'aujourd'hui les premiers à être satisfaits de cette opération sont les experts de la Banque mondiale ? Mieux, on nous demande aujourd'hui à ce que l'expérience marocaine en matière de départs volontaires, à travers Intilaka, soit exposée et expliquée ailleurs. Il faut savoir que dans d'autres pays, des opérations similaires se sont soldées par des échecs cuisants



## L'histoire des grandes dynasties financières

---

La Vie Financière - n°3135 au n° 3142, 2005

Paul Jacques Lehmann, Professeur à l'Université de Rouen

### Prologue

L'évolution politique et économique de la France des deux derniers siècles n'a pas échappé à l'influence de quelques dynasties financières mythiques que l'on peut regrouper en deux catégories: une vingtaine de familles qui, dès la fin du XVIIIème siècle, composent la Haute Banque (appellation non officielle apparue sous la Restauration) et les quelques familles à l'origine des établissements de crédit créés à partir du milieu du XIXème siècle, lorsque les besoins de financement se sont accrus.

Ces familles sont essentiellement israélites ou protestantes. La raison essentielle de cette situation provient des préceptes de l'Eglise catholique qui a longtemps condamné le prêt rémunéré, les activités de banque et l'enrichissement matériel. De même, la révocation de l'édit de Nantes et les persécutions contre les huguenots ont conduit ceux-ci à se réfugier en Suisse, avant de revenir en France pour financer l'essor des entreprises textiles. A la fin du XIXème siècle, quand des banquiers catholiques s'imposent, des coalitions fondées sur l'origine confessionnelle se forment parfois.

Ces familles ont débuté comme négociants, activité qui, à cette époque, consiste en des achats et des ventes de toutes sortes, avec souvent les armées pour clientèle. En effet, la pratique du commerce dans des pays différents conduit naturellement à s'intéresser à la circulation des effets de commerce et à faire le change de monnaies de place à place: le « brasseur d'affaires », ou « manieur d'argent », est alors la combinaison du commerçant et du banquier.

Tout au long du XIXème siècle, la vie privée des grands banquiers est intimement liée à leur vie professionnelle. Ils habitent, avec leur famille et une partie de leurs collaborateurs, sur le lieu même où ils travaillent, dans de luxueux hôtels dont une petite partie est réservée à l'exercice de leur métier. Les mariages,

forcément arrangés, ont pour objectif de renforcer l'assise financière et d'étendre l'emprise de la maison dans de nouvelles activités ou contrées. L'endogamie est habituelle, si ce n'est systématique: les unions entre cousins (parfois même entre oncles et nièces) permettent que le secret indispensable au monde des affaires reste dans la famille. Les fils font leur apprentissage à l'étranger, chez des confrères. A leur retour, ils intègrent la banque comme employés puis comme associés, renforçant le collectif de direction familiale à deux générations. L'un d'entre eux, l'aîné la plupart du temps, mais parfois un cadet ou un neveu, devient gérant à la place du chef de famille, qui demeure à son poste jusqu'à son décès.

Riches, menant un train de vie très élevé indispensable pour être digne de leur rang social et entretenir les relations qui s'imposent avec les classes dirigeantes, les membres de la famille se sentent investis d'un rôle social: ils consacrent une partie de leur fortune à l'aide de coreligionnaires dans le besoin, à des opérations philanthropiques dans des associations religieuses ou à des opérations de mécénat, à partir des diverses collections qu'ils ont rassemblées. De toutes opinions politiques, ces financiers ont une action publique variable, allant de l'abstention absolue jusqu'à un engagement total, parfois à l'origine de leur faillite.

Ces caractéristiques communes n'empêchent pas chaque dynastie d'avoir sa propre destinée. C'est ce que se propose de présenter cette série d'étés. Le choix des familles retenues est nécessairement arbitraire: les Fould, les Mirabeaud, les Périer, les Pillet-Will, les Vernes, etc. auraient également mérité de figurer parmi ces dynasties financières dont les fortunes et infortunes permettent de mieux comprendre les événements qui ont marqué l'histoire de la France, de l'Europe, voire du monde, au cours des deux derniers siècles.



## Les Rothschild, banquiers des rois, rois des banquiers

### Le fondateur de la dynastie

Mayer Amschel (1744-1812) est le fils d'un commerçant en quincaillerie, en ferraille et en tissus. Orphelin à 12 ans, Mayer part travailler chez des cousins banquiers à Hanovre, où la vie est moins difficile pour les Juifs. Devenu spécialiste en numismatique, il retourne à Francfort et y fait le commerce de pièces anciennes. Il a la chance d'avoir comme principal client le prince Guillaume de Hesse-Cassel, bientôt le plus riche souverain d'Europe, dont il devient, en 1769, le banquier officiel. Celui-ci ayant besoin d'argent pour financer ses guerres, en particulier contre la France, Mayer lui en prête et gère toutes ses affaires : il encaisse, à Londres, les traites en sa faveur, assure le change des monnaies, transfère les fonds en Allemagne ou les place en obligations publiques. La confiance entre les deux hommes est telle que Guillaume de Hesse-Cassel lui remet, en 1807, la plus grande partie de sa fortune liquide, quand Napoléon l'envoie en exil au Danemark.

Les profits engrangés par ses activités financières, auxquels s'ajoutent les bénéfices qu'il tire de son commerce sur les cotonnades et les denrées coloniales, permettent à Mayer d'élargir sa clientèle en prêtant à de nombreux souverains endettés par les guerres et en s'assurant quasiment le monopole du transfert de lettres de change entre l'Angleterre et ses alliés européens.

### La famille s'implante en Europe

Mayer a vingt enfants, dont dix vont survivre, cinq garçons et cinq filles. Très tôt, il initie ses fils à ses affaires et les installe dans tous les centres financiers européens pour élargir les possibilités de placement des titres de ses clients. La maison MA (pour Mayer Amschel) Rothschild est créée le 27 septembre 1810 entre le père et quatre de ses fils, Nathan ayant déjà sa propre entreprise : la première « multinationale bancaire » est née. Au fil des années, chaque pays va disposer d'une firme indépendante, mais les liens entre toutes les maisons resteront toujours étroits.

Le premier Rothschild à émigrer est Nathan qui part en 1798 à Manchester, afin d'être au cœur du commerce textile. Cinq ans plus tard, il se fixe à Londres, où sa maison prend le statut de Merchant Bank, nom

significatif de toutes ces officines faisant le commerce à la fois de denrées et d'argent. Plus spéculateur que banquier, il devient, à la mort de son père, le chef de la dynastie, un de ses fils, Lionel, est le premier Juif à siéger à la chambre des Lords, en 1858. La réputation de la maison NM (pour Nathan Mayer) Rothschild & Sons et la confiance qu'elle inspire sont telles que jusqu'en 1914 elle ne publie ni résultat ni bilan. En 1811, son rôle de banquier de la Couronne amène Nathan à acheter de l'or (qu'il va chercher en Hollande) pour le gouvernement britannique et à le faire parvenir au Portugal pour que Wellington finance les dépenses militaires de la guerre en Espagne contre la France. Or le transfert devant se faire à partir de Paris, Nathan y envoie son frère James. Tout en faisant du commerce de soieries avec l'Angleterre, James se spécialise dans les opérations de change de guinées contre de l'or. Cherchant à s'émanciper de Francfort, il fait enregistrer la maison de Paris en 1814. En 1815, il installe Messieurs de Rothschild Frères dans le quartier des affaires, à l'hôtel d'Otrante qui a appartenu à Fouché avant son exil, rue d'Artois, créant la troisième entité de la firme Rothschild après Francfort et Londres.

### Le financement des gouvernements

Dès la fin de l'Empire, les Rothschild s'imposent comme les banquiers des pays de la Sainte-Alliance. En France, pendant un demi-siècle, James vient en aide aux différents gouvernements, de la Restauration au second Empire en passant par la monarchie de Juillet. La réputation des Rothschild grandit encore quand une crise monétaire frappe l'Angleterre : le cours des rentes y baisse notablement, sans que la banque centrale puisse enrayer le mouvement. Les Rothschild prennent alors la tête d'un syndicat bancaire pour prêter à la Bank of England. Ils internationalisent les emprunts publics en fixant une condition pour prêter : ne pas faire la guerre. En revanche, leur appui financier contribue à de nombreux événements politiques en Europe. Ils s'intéressent très vite au Nouveau Monde. Par exemple, ils ouvrent une agence à New York en 1835 et sauvent, en 1839, les États-Unis d'une grave crise économique.

### Poursuite de la saga familiale

Modèle exceptionnel de longévité malgré les avatars de l'Histoire, la dynastie Rothschild est encore présente dans de nombreux domaines économiques. Dans le milieu financier, subsistent la branche de Paris et la branche de Londres (regroupée dans NM Rothschild & Sons, gérée jusqu'en 2003 par Evelyn, l'arrière-petit-fils de Lionel) dont les liens se sont récemment resserrés. En France, à la mort d'Alphonse, la société De Rothschild Frères est reprise par son fils Edouard (1868-1949) et ses frères, Gustave, remplacé à sa mort en 1911 par son fils Robert (1880-1946), et Edmond (1845-1934) et ses deux fils (Armand et Maurice qui quittent l'affaire respectivement en 1920 et 1936). A la veille de la guerre, la maison de Paris est donc gérée par Edouard et Robert. Edouard puis Maurice succèdent à leur père respectivement comme régent de la Banque de France et président de la Compagnie du Nord jusqu'à la nationalisation de ces deux entreprises. La maison finance la guerre de 1914, s'oppose aux Lazard sur les moyens de sauvegarde de la valeur du franc à la fin des années 1920.

Lors du second conflit mondial, l'entreprise est démantelée, Edouard se réfugie aux Etats-Unis, toute la famille est dépossédée, les locaux de la rue Laffitte sont pillés. Après la guerre, Guy, le fils d'Edouard, et ses cousins, Alain et Elie, fils de Robert, reprennent les activités de

la maison, rue Pillet Will, sous l'appellation Banque Rothschild, qui se transforme progressivement en banque d'affaires, sous l'égide de la Société d'investissement du Nord, héritière de la Compagnie des chemins de fer du Nord, et en banque de dépôts.

La famille fait de plus en plus appel à des dirigeants extérieurs (dont le plus connu a été Georges Pompidou dans les années 1950) disposant d'un carnet d'adresses fourni. La transformation du métier de banquier menace la banque qui connaît des difficultés au moment où elle est nationalisée en 1982 et devient l'Européenne de banque. David, le fils de Guy, crée alors une nouvelle banque, Rothschild et Associés, devenue Rothschild & C<sup>ie</sup>, désormais rue Matignon.

En 1953, un fils de Maurice, Edmond, monte une banque d'affaires, aujourd'hui installée rue Saint-Honoré à Paris et gérée par son fils Benjamin, la Compagnie financière Edmond de Rothschild, spécialisée dans la gestion privée et collective, le capital-investissement et le conseil en fusions-acquisitions. Les deux maisons sont aujourd'hui concurrentes.

L'histoire des Rothschild fait partie de l'histoire de l'Europe depuis plus de deux siècles. Toutes les autres dynasties financières se sont référées à cette dynastie soit pour l'imiter, soit pour s'y opposer.



## Les Mallet, Première famille de Banquiers

### De Genève à Paris et du négoce à la banque

La famille Mallet poursuit ses activités de négoce de textile, surtout auprès des armées qui constituent des clients privilégiés, et de spéculation sur des denrées d'outre-mer. S'y ajoutent des activités bancaires, de change, de transferts de monnaie-métal, compléments classiques, à l'époque, des opérations commerciales. Un arrière-petit-fils de Jacques Mallet, Isaac (1684-1779), suit l'exemple de nombreux financiers suisses et part s'installer à Paris en 1713 pour recouvrer des créances sur le Trésor royal français, qui s'est beaucoup endetté pendant la guerre de Succession d'Espagne, et y réalise les opérations bancaires des clients suisses de son cousin Gédéon Mallet. Il fonde, en 1723, sa propre maison, Isaac Mallet & C<sup>ie</sup>, doyenne des banques françaises, qui va conserver pendant plus de deux siècles une tradition familiale, mêlant au sein de sa direction des membres de branches et de générations différentes.

Tout en développant ses affaires commerciales, Isaac se spécialise dans l'escompte et le recouvrement des lettres de change ainsi que dans les avances de fonds. Il évite, en revanche, les opérations spéculatives, échaudé par la forte perte qu'il a subie en 1725 dans une entreprise d'armement naval.

### De la banque à la finance

Comme la renommée de la maison ne cesse de grandir, Guillaume Mallet est, en toute logique, appelé pour être l'un des artisans de la fondation de la Banque de France. Il obtient l'un des sept sièges de régent que la famille ne cessera d'occuper jusqu'à la nationalisation de 1936. En 1810, connue de nombreux autres chefs de maisons de la haute banque, il est fait baron.

Les deux générations suivantes assurent l'essor de la maison Mallet en adaptant leur vie privée aux



exigences de leur vie professionnelle. Les fils aînés partent faire leurs armes en Angleterre puis aux Etats-Unis, reviennent comme simples employés de la banque, avant d'en devenir les chefs. Les enfants se marient obligatoirement avec des protestants qui leur apportent des opportunités de développement (les fils de Guillaume, Adolphe-Jacques, dit Jarnes [1787-1868], et Louis-Jules, dit Jules [1789-1866], épousent deux sœurs, Emilie et Laure Oberkampf, filles du créateur bavarois de la Manufacture des toiles de Jouy).

Depuis un certain temps en constante diminution, les activités de négoce des Mallet cessent en 1857 pour faire place aux opérations bancaires traditionnelles (escompte d'effets et prêts). Et, surtout, pour permettre une diversification dans des opérations financières de gestion de valeurs mobilières, tant pour eux-mêmes que pour leurs clients. D'abord, elle consolide sa place dans les assurances. James, physiocrate passionné d'agriculture, est non seulement à l'origine de la création des Assurances générales contre la grêle mais aussi président de la Compagnie des assurances générales, poste que son fils, Alphonse (1819-1906), et son petit-fils, Ernest (1863-1956), occuperont après lui. Son frère, puis son neveu, Henri (1824-1908), sont présidents de la Royale qui deviendra la Nationale. Son autre neveu et gendre, Charles (1815-1902), et son cousin, Edmond (1803-1884), sont administrateurs respectivement de L'Union et du Phénix. Ensuite, la famille est très tôt présente dans les chemins de fer, puisqu'elle fait partie du syndicat des banquiers à l'origine de l'une des premières lignes pour voyageurs, le Paris-

Versailles.

En prenant part à la construction du Grand Hôtel du Louvre (aujourd'hui le Louvre des antiquaires), les Mallet poursuivent leurs efforts pour l'aménagement urbain de Paris. En effet, James et Jules avaient créé les galeries Boufflers, dans le jardin de l'hôtel du même nom dont ils ont hérité de leur beau-père Oberkampf, afin de concurrencer les galeries du Palais-Royal. Reconstituée après l'incendie de 1829, avec une structure métallique, la « Galerie de fer » est à nouveau démontée par le Crédit lyonnais pour y installer des bureaux puis son siège social.

Mais si la banque française réussit à conserver son autonomie de décision, les Mallet en perdent, pour la première fois, la direction. Cette situation permet cependant à NSM d'échapper aux nationalisations de 1981, puisque plus de la moitié de son capital se trouve alors entre les mains de capitaux étrangers. Les fusions-acquisitions se poursuivent et, en 1990, est créé le groupe ABN-Amro dans lequel se fond NSM, devenu entre-temps NSMD à la suite de l'absorption de la banque Demachy.

Ainsi, près de trois siècles après sa création, la Banque Mallet a toujours sa place dans le paysage bancaire français. Ayant accepté de se dégager progressivement de l'établissement chaque fois qu'elle constatait que l'évolution du monde financier rendait plus problématique la survie d'une banque familiale isolée, la dynastie a su préserver les acquis que huit générations ont façonnés et dont bénéficie le grand groupe européen dans lequel la banque est aujourd'hui intégrée.

## Les Lazard, des banquiers internationaux

### Des négociants installés aux Etats-Unis devenus banquiers



En 1848, ils créent la société Lazard Frères, qui, en plus du commerce de quincaillerie et de mercerie dans lequel Alexandre s'est spécialisé, importe de la laine d'Alsace et de Lorraine. En juillet 1858, Alexandre Lazard, revenu à Paris où il a ouvert une succursale en 1852, fonde une nouvelle société avec Simon, désormais citoyen américain, et Elie. L'entreprise a son siège à Paris, 9, rue de Mazagran,

un correspondant à San Francisco et un bureau à Los Angeles. Les Lazard commencent à effectuer des opérations financières pour leurs clients : escomptes, prêts hypothécaires et, surtout, transferts d'or à l'intérieur des Etats-Unis pour assurer la conversion en billets, et du continent américain vers l'Europe. En 1864, la société de Paris est reconnue comme maison de banque et intègre deux nouveaux associés, David Cahn et Alexandre Weill. En 1870, un bureau est installé à Londres, qui

va permettre à la Banque de prendre une part active dans l'émission de l'emprunt lancé en Angleterre pour régler les dettes de guerre de la France à la Prusse.

En 1876, les Lazard abandonnent le négoce pour se consacrer aux activités financières : conseils et émission de titres pour les entreprises, opérations de change pour les Etats, mais peu de crédits classiques. Alexandre Lazard, en désaccord avec cette décision, quitte l'affaire familiale. Alexandre Weill, dorénavant chef de la maison, ouvre en 1880 à New York une antenne de la banque qui supplante rapidement celle de San Francisco, créée quatre ans plus tôt. En 1877, la succursale de Londres est transformée en société indépendante, Lazard Brothers.

Les années qui suivent la Première Guerre mondiale conduisent à des changements dans l'organisation de la banque, où le pouvoir est de plus en plus entre les mains des Weill, qui deviennent, en 1926, David-Weill. Alors que Lazard New York continue sur sa lancée, Lazard Londres connaît des difficultés : ayant subi de lourdes pertes pendant le conflit, la maison n'est sauvée, en 1919, par la Banque d'Angleterre qu'en contrepartie de sa transformation en société anonyme détenue majoritairement par des capitaux britanniques. Cependant, l'accès aux marchés anglo-saxons, doublé d'une présence dans la plupart des pays européens avec la création de nouveaux établissements en Belgique, en Espagne et en Allemagne, permet à la banque Lazard de participer à toutes les grandes opérations internationales.

## Un rôle moteur dans les innovations financières

La banque exerce une influence déterminante dans le financement de la reconstruction des pays européens par le plan Marshall, dans l'émission, à des conditions très favorables, des différents emprunts lancés par la jeune Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca) aux Etats-Unis ou dans l'instauration des droits de tirage spéciaux (DTS).

Réalisant peu d'opérations de banque de dépôt, Lazard New York accroît sa renommée en gérant la fortune de nombreuses personnalités américaines, comme les Rockefeller, les Kennedy ou Lyndon Johnson, dont il finance une partie de la campagne électorale. Bien introduite dans de nombreuses sociétés américaines dont elle détient parfois une grande partie du capital, la banque Lazard participe à la restructuration de leur haut de bilan soit en

les vendant par appartements, réalisant au passage des bénéfices considérables, soit en favorisant leurs opérations de fusion, très rentables en commissions, en particulier par des rachats hostiles en Bourse, dont elle est l'initiatrice aux Etats-Unis au début des années 60.

Quant à Lazard Paris, elle bouleverse les traditions financières françaises en introduisant dans notre pays les mécanismes anglo-saxons. La maison invente ainsi des méthodes de crédit pour les entreprises qui investissent ou qui exportent, participent à la création de nombreuses sociétés, comme Locatel. Surtout, elle est à l'origine, en 1968, de la première OPA hostile en France (qui échoue), de BSN (futur Danone) sur Saint-Gobain.

Ayant permis à la banque d'échapper au mouvement de nationalisation du début des années 1980 Michel David-Weill réunit en 1984, il réunit les maisons française, américaine et anglaise dans le groupe Lazard Partners, dans lequel figure le holding EuraFrance, qui représente les familles d'associés, et Pearson, depuis 1919 actionnaire de référence de Lazard Londres. La banque doit adapter ses affaires aux nouvelles réglementations financières. Ainsi, pour éviter les conflits d'intérêts, elle doit se retirer de nombreuses sociétés. Elle s'oriente alors vers d'autres activités, par exemple l'assurance, en signant un accord avec Generali, que préside Antoine Bernheim, longtemps associé-gérant chez Lazard.

N'ayant pas de fils pour lui succéder, Michel David-Weill doit préparer l'avenir. Un temps, il pense avoir trouvé la solution avec son gendre Edouard Stem qui entre chez Lazard en 1992. Mais, malgré le sang neuf apporté par le nouvel associé-gérant pour tenter de remédier à l'érosion des métiers traditionnels de la banque, qui perd son premier rang des fusions-acquisitions, les désaccords se multiplient sur des questions tant fonctionnelles que stratégiques et conduisent Edouard Stem, suivi de plusieurs autres associés, à démissionner fin 1996.

La direction opérationnelle est confiée en 2001 à Bruce Wasserstein, qui, après avoir commencé sa carrière chez First Boston, vient de vendre à la Dresdner Bank la banque de conseil. Il préside dorénavant le holding qui regroupe les maisons de New York, Londres, Paris et Milan. Se pose alors la question de l'avenir de Lazard : vente ou introduction en Bourse? C'est la seconde option qui sera choisie.

Symbole des banques d'affaires de tradition familiale restées indépendantes et de l'ingénierie financière moderne, la banque Lazard verra son avenir s'écrire dans les tout prochains mois. Le verdict du marché,

nécessairement influencé par l'endettement auquel elle a dû récemment avoir recours - puisque seule la moitié de la somme versée aux associés historiques provient de la mise sur le marché -, et la crainte devant

## Les Delessert, Créateurs des Caisses d'épargne Une dynastie d'origine suisse

Les Delessert sont cultivateurs, installés depuis le xv<sup>e</sup> siècle à Peney le-Jorat, dans le canton de Vaud, en Suisse. On les retrouve deux siècles plus tard à Cossonay, ville dont ils sont « bourgeois et conseillers ». Benjamin (1690-1765) s'installe à Genève où il est reçu comme bourgeois en 1723 et où il pratique le négoce et la banque. Rejoignant la quinzaine de banquiers genevois qui s'y trouvent déjà, il fonde à Lyon, en 1725, une maison de commerce de tissus de toiles peintes et de soie qu'il exporte dans les contrées protestantes de Suisse et d'Italie, en Espagne et en Amérique. Il réalise également des opérations de banque (transfert de lettres de change et de pièces). La Maison Delessert et Fils devient rapidement l'une des plus importantes de la place où elle est considérée comme représentant les intérêts de la Suisse.

### Du commerce à la haute banque

Les premiers pas d'Etienne Delessert sont identiques à ceux de tout banquier de l'époque. Dans ses locaux de la rue Mauconseil, puis, à partir de 1786, rue Coq-Héron, près de la Chaussée-d'Antin où se trouvent réunis ses principaux confrères, il poursuit ses opérations commerciales, ouvre une antenne à Nantes, fait le négoce de lettres de change, finance des entreprises textiles, participe au placement des rentes viagères de l'Etat de son compatriote Necker pour le compte de clients suisses. En relations constantes avec les grands établissements parisiens, provinciaux et étrangers, sa maison est reconnue par la haute banque en 1783 et inscrite pour la première fois dans l'Almanach royal. Très tôt, en plus de ses propres activités, Etienne contribue à la création d'institutions à l'origine de l'organisation future du système bancaire français. Ainsi, dès 1776, il est l'un des fondateurs de la Caisse d'escompte, qui doit faciliter le financement du commerce en faisant baisser le taux d'escompte. Administrateur jusqu'en 1784 de l'organisme, il le quitte en raison de désaccords sur ses activités avant d'y revenir de 1791 à 1792, date de la suppression de la

l'introduction en Bourse de certains clients et dirigeants pourraient avoir raison de la réussite d'une gestion de près d'un siècle, fondée sur la connaissance privilégiée des affaires et le secret des conseils.



Caisse par la Convention.

Une fois la Banque de France en place, il est logique que Benjamin Delessert (fils d'Etienne), actionnaire important, soit appelé à y siéger. Il sera, à 29 ans, le plus jeune de tous les régents, fonction qu'il conservera pendant quarante-cinq années. Son frère François prend sa place à son décès. Il est l'un des seuls régents à s'opposer à l'instauration du cours légal des billets afin de ne pas voir le retour de la triste expérience des assignats et démissionne six mois plus tard pour protester contre une avance faite au Trésor par l'institut d'émission.

La Maison Delessert participe au financement de pratiquement tous les régimes. Ainsi, bien qu'en désaccord politique avec Louis XVIII, Benjamin lui avance les fonds nécessaires pour payer l'indemnité de guerre prévue par le traité de Paris de 1815. En revanche, comme Charles X et son ministre Villèle font peu appel à la haute banque, considérée comme trop proche des idées libérales, la période est défavorable aux Delessert, installés depuis 1825 dans l'hôtel d'Uzès, rue Montmartre. Si les affaires reprennent avec la monarchie de Juillet, la Révolution de 1848 va leur être fatale: la crise financière, marquée par la fermeture de la Bourse et les demandes de remboursement de leurs dépôts par les clients, oblige François à liquider la maison le 10 mai.

### L'engagement social professionnel de banquiers philanthropes

C'est dans leur vie professionnelle que les Delessert ont laissé l'empreinte sociale la plus visible. Leur grand dessein est d'essayer d'instiller chez les ouvriers dont la vie est difficile et qui ne disposent d'aucune protection sociale les vertus de la prévoyance par l'épargne. En créant un système social efficace, il est possible d'améliorer le sort des classes laborieuses tout en favorisant l'ordre politique et la stabilité économique. En particulier, un faible prélèvement sur les salaires permet de faire cesser la pauvreté et d'éviter que seule la charité puisse résoudre les problèmes provoqués par la

maladie et la vieillesse.

Ainsi, Benjamin met en pratique une idée déjà développée par son père, qui voulait, en 1787, ouvrir un « bureau d'économie » au sein de la Compagnie royale d'assurances, et sa propre réflexion rassemblée dans un opuscule : *Des avantages de la Caisse d'épargne et de prévoyance*. Il crée, en 1818, la Caisse d'épargne de Paris, modèle pour toutes les futures Caisses d'épargne en France, estimant que seules des initiatives privées peuvent réussir en ce domaine. En effet, toutes les tentatives avaient, jusque-là, échoué : la Caisse de prévoyance et de secours, la Caisse nationale des épargnes, les Associations de prévoyance n'avaient pu voir le jour car l'Etat refusait de gérer les fonds des épargnants.

Inscrivant son projet dans un ensemble de réformes politiques, financières et sociales, s'inspirant de plusieurs expériences anglaises, il crée une société anonyme sans but lucratif, au capital de 20 000 francs, qu'il fait approuver par une ordonnance royale, afin de garantir financièrement l'entreprise et de montrer son rôle social. Il convainc vingt fondateurs bienfaiteurs, des banquiers (James de Rothschild, Jacques Laffitte, les Hottinguer...), des célébrités (La Rochefoucauld, le premier président, Auguste de Staël. . . ) parmi lesquels sont choisis cinq administrateurs bénévoles pour cinq ans.

Le nouvel organisme s'installe d'abord dans des locaux mis à sa disposition dans un immeuble de la Compagnie royale d'assurances, puis à la Banque de France; enfin, en 1844, dans l'hôtel Thoyard. Les versements, gérés par la Caisse des dépôts, sont rémunérés à 5 % et les sommes confiées peuvent être récupérées à tout moment. Par la suite, Benjamin Delessert obtient que les Caisses d'épargne puissent recevoir des dons et des legs et deviennent des établissements d'utilité publique, ce qui permet aux

### Les Hottinguer, banquiers classiques de la Haute banque



#### Les activités traditionnelles d'une maison de la haute banque

En 1811, les activités de la Maison se développent dans trois directions. D'abord, le négoce du coton prend une importance qui ne se démentira plus : la famille sera

communes de participer aux frais de gestion et aux départements d'apporter des subventions. Sont alors créées les premières succursales de la Caisse dans les différents arrondissements de la capitale.

Quant à l'héritage laissé par les Delessert dans le domaine de la prévoyance, le succès des Caisses d'épargne est là pour nous le rappeler chaque jour, le printemps 2005 étant riche de symboles en ce domaine : ces institutions sont devenues des actionnaires actifs de la Banque Lazard, et la Compagnie 1818 (année de la création de la Caisse de Paris) voit le jour. On peut, cependant, se demander si cette banque privée du groupe, réservée à des clients qui apportent au moins 150 000 euros, aurait reçu l'assentiment de Benjamin...

longtemps le plus gros importateur français. Dès 1786, Jean-Conrad avait ouvert au Havre une maison de commerce, spécialisée dans l'importation de coton et l'exportation de cotonnades. Grâce à sa maison du Havre, il fait de plus en plus d'affaires avec les Etats-Unis, où il a dorénavant un correspondant permanent.

En 1826, un nouvel associé le rejoint chez Hottinguer & Cie, Farqhar Jameson, un Ecossais qui a épousé Anna, sa fille aînée. Il prend la direction de l'affaire du Havre et continue à y faire fructifier le commerce de coton.

Ensuite, les opérations bancaires restent le cœur du métier de la maison. Jean-Conrad traite ses affaires seul ou en collaboration avec des confrères, surtout avec James de Rothschild, avec lequel il entretient des relations amicales - même si les deux banquiers sont parfois en concurrence -, et les Baring, de Londres. Ainsi, il souscrit tous les grands emprunts d'Etat émis par les différents gouvernements français, il prête à de nombreux négociants et s'occupe des transferts de leurs effets de commerce. Il aide Delessert à créer la Caisse d'épargne de Paris. L'arrivée au pouvoir de Louis-Philippe constituera une aubaine pour sa banque car l'oncle de Jean-Conrad avait aidé le futur roi, quand celui-ci était en exil, en lui procurant un poste de professeur au collège de Reichenau.

Le banquier commence à s'intéresser aux assurances. Avec Jacques Laffitte, il crée la Compagnie royale, qui deviendra la Nationale en 1848. Ce secteur restera privilégié par la banque, puisque l'on trouve jusque dans les années 1970 des Hottinguer administrateurs ou présidents des plus importantes compagnies d'assurances françaises (les Assurances générales, L'Union, Phénix...). Ces multiples activités permettent à la famille Hottinguer de s'enrichir. En 1819, Jean-Conrad achète l'ancien domaine royal du Piple.

### **Changement de nature des activités**

Associé de la banque familiale depuis 1857, Rodolphe Hottinguer (1835-1920) en devient le chef au décès de Jean-Henri. Habitué aux difficiles négociations car il a participé aux discussions sur les chemins de fer russes et avec la Banque impériale ottomane, il reprend toutes les fonctions de son père : régent de la Banque de France en 1869, président de la Compagnie générale des eaux, vice - président de la Caisse d'épargne de Paris et du PLM... Lui-même prend part à la création de la Compagnie générale des allumettes chimiques.

Abandonnant peu à peu les affaires commerciales, il cherche à asseoir la puissance de la banque dans de nouvelles directions. En France, l'essor des nouveaux établissements de crédit limite les opérations habituelles de la haute banque. Les Hottinguer se spécialisent alors dans le lancement et le placement de titres. Ainsi, ils

financent l'expédition du Mexique en 1862, jouent un rôle prédominant dans le succès du gros emprunt émis pour payer les indemnités de guerre à l'Allemagne après la guerre de 1870. A la suite du krach sur le cuivre en 1889, ils participent au sauvetage du Comptoir d'escompte dont les membres de la famille resteront administrateurs jusqu'en 1946. De même, en 1931, ils sauvent de la faillite la Banque de l'Union parisienne dont ils ont été les promoteurs. A l'étranger, ils s'intéressent surtout à l'Empire ottoman, dont ils restaurent les finances grâce à un grand emprunt qu'ils lancent avec les Pereire, et à la refonte des statuts de la Banque impériale (dont Rodolphe assume la présidence du comité parisien de 1902 à 1919), afin qu'elle puisse disposer du monopole d'émission. Grâce à ces actions efficaces, la banque développe ses activités dans l'Empire.

Au cours de toutes ces décennies, de nouveaux associés entrent dans la Maison - fils, neveux, cousins. Leur formation, comme celle de tous leurs ancêtres, passe d'abord par un stage en Angleterre, chez les Baring, puis par un voyage aux Etats-Unis. Ils deviennent alors administrateurs dans les diverses sociétés françaises et étrangères dans lesquelles la banque a des intérêts, soit dans les secteurs traditionnels où elle a toujours été présente, soit dans des nouveaux secteurs industriels, essentiellement orientés vers les moyens de transport.

### **Les temps deviennent plus difficiles**

La Banque Hottinguer perd beaucoup de sa puissance au xx<sup>ème</sup> siècle. Dès le début de la Seconde Guerre mondiale, elle est contrainte de fermer et de se replier pendant quelques mois dans l'Allier. De plus, les différentes nationalisations frappent les secteurs dans lesquels elle est le plus impliquée : les chemins de fer et les assurances, sans parler de la Banque de France où la fonction de régent, essentielle pour être au centre des décisions financières, disparaît. Henri (1868-1943), le fils de Rodolphe, est donc le quatrième et dernier représentant de la famille à siéger à l'institut d'émission. Son arrière-petit-fils, Rodolphe, septième baron Hottinguer, devient le chef de la maison dans les années 1980, à un moment où les activités de la banque se recentrent sur l'immobilier et la gestion de grosses fortunes, appliquant aux clients les principes qui ont fait la renommée de la maison: confiance et discrétion.



## Les Laffitte, la politique nuit aux affaires d'argent

### De l'apprenti charpentier au banquier

Jacques Laffitte (1767-1844) originaire de Bayonne, commence sa vie professionnelle comme apprenti de son père, charpentier, qu'il quitte pour un emploi de clerc de notaire. Il travaille en même temps chez un négociant, Formalaguès, qui l'initie aux affaires de banque et d'assurance, en particulier aux techniques de changes qui le passionnent à un point tel qu'il crée, en 1784, avec quatre amis, une académie de commerce, afin d'initier de futurs négociants. Alors qu'il a fait faillite, son employeur essaie de le faire embaucher par le puissant banquier de Paris, Jean- Frédéric Perrégaux, mais sans succès. Sans se décourager, Laffitte part pour la capitale et se rend, en avril 1788, chez le banquier suisse qui finit par accéder à sa requête et lui permet d'intégrer sa maison. Nommé caissier quelques mois plus tard puis, en raison de son efficacité, commis aux écritures, il est d'autant plus apprécié qu'il s'est fait ouvrir un compte sur lequel il laisse les fonds dont il n'a pas besoin.

Dès lors, son ascension chez Perrégaux ne va plus cesser, certainement servie par le fait qu'il couvre, pendant la Révolution, les activités interdites de son patron. En effet, celui-ci continue de gérer la fortune de plusieurs nobles émigrés et est suspecté de venir en aide au gouvernement britannique en raison des relations étroites qu'il entretient avec plusieurs banques londoniennes. A plusieurs reprises, Laffitte, dont on ne sait s'il est complice de ces agissements, lui sauve la vie en cachant les livres de comptes juste avant les perquisitions de la banque. Au décès de son épouse, en 1794, Perrégaux retourne en Suisse et laisse Jacques Laffitte, devenu fondé de pouvoir, assurer la gestion de ses affaires. Tout en adoptant une attitude prudente car il sait qu'il est considéré comme girondin, Laffitte fait gagner beaucoup d'argent à la maison et s'enrichit lui-même grâce à ses opérations d'arbitrages sur les changes dans lesquelles il s'est spécialisé. Il écrit même un essai sur la création des assignats et leur influence sur le commerce de banque. Il lui faudra attendre la mort de l'associé allemand de Perrégaux, en 1806, pour accéder au capital de la banque.

### Du banquier au gouverneur de la Banque de France

Dès 1802, Jacques Laffitte fait partie des deux cents plus

gros actionnaires de la Banque de France. Quand Perrégaux disparaît, le 17 février 1808, il reprend sa banque, après avoir dédommagé ses héritiers, sous la dénomination Perrégaux, Laffitte & Cie. La banque deviendra, début 1818, la banque Jacques Laffitte & Cie, dont il est l'unique gérant. Ayant réussi à donner à son établissement une renommée mondiale et ayant déjà acquis lui-même une fortune importante, Laffitte devient à son tour régent, le 19 janvier 1809. S'il profite dans ses affaires du contexte économique généré par la politique de Napoléon, ses relations avec l'empereur n'en restent pas moins difficiles. Par exemple, comme il cache mal son opposition, il est l'un des seuls régents à ne pas être nommé baron en 1810. Son pouvoir à la Banque de France s'étend quand il est nommé gouverneur, le 6 avril 1814, par le baron Louis, nouveau ministre des finances de Louis XVIII.

### De la faillite aux tentatives de renaissance

La consécration de sa nomination à la présidence du Conseil est, en fait, le début de sa déchéance. D'abord, sur le plan politique, ses décisions ne concordent plus avec les idées généreuses qu'il défendait jusqu'alors. Ainsi, il profite largement de la loi qu'il a fait voter en octobre 1830 et qui permet d'accorder des crédits publics aux entrepreneurs en difficulté. Ensuite, sur le plan financier, il connaît de sérieux revers : comme il a négligé ses affaires, de nombreux déposants effectuent des retraits sur leur compte. Il doit demander le secours de la Banque de France, qui paie ses traites contre des hypothèques sur ses biens immobiliers.

Sa fortune va s'effondrer en quelques jours. Car il a sans doute trop misé sur l'immobilier et les terres et, contrairement aux idées qu'il prône, pas assez sur les investissements industriels. Abandonné par Louis-Philippe, il quitte sa fonction le 12 mars 1831. Il se consacre alors à la liquidation de sa banque, dissoute par anticipation le 18 janvier précédent.

En 1837, à 70 ans, il repart pratiquement de zéro en créant une nouvelle société, la Caisse générale pour le commerce et l'industrie. La Banque de France, qui lui refuse à la fois l'appellation de banque et l'émission de billets, l'oblige à en faire un établissement de crédit qui servira de modèle aux banques de dépôts créées dans les années 1860. Il a le temps de s'intéresser au début de la construction des chemins de fer, en particulier la



ligne Paris - Le Havre, avec un arrêt à Maisons, que son neveu, devenu président de la concession de la ligne, baptisera Maisons-Laffitte.

Le comte Charles Laffitte (1803-1875) finit sa vie, comme son oncle, ruiné. Avec lui disparaît l'une des dynasties financières qui a, sans aucun doute, le plus marqué l'histoire politique du pays.

## Les Pereire, une autre conception de la banque



### La création du Crédit mobilier

Pour les Pereire, l'industrialisation nécessite des capitaux importants que seule une nouvelle sorte d'établissement de crédit peut rassembler, la haute banque n'accordant pas de prêt de ce type aux entreprises. Prenant comme modèles la Société générale de Belgique, créée en 1822, et la Caisse hypothécaire dont le caissier principal est Infantin, première banque française à émettre, en 1828, des obligations privées, les Pereire proposent, dès 1830, la création de la « Compagnie d'assurances mutuelles pour l'escompte des effets à toutes échéances et pour les avances faites au commerce et à l'industrie sur de bonnes garanties ». La banque émettrait des bons au porteur rapportant 3,65 % par an (0,01 % par jour) et escompterait, à ce taux (plus 0,5 à 2 %), des effets à deux signatures à toutes échéances, au lieu de trois signatures et d'une échéance maximale de quatre-vingt-dix jours exigées par la Banque de France. Cette dernière fait échouer le projet.

Il leur faut attendre l'arrivée au pouvoir de Napoléon III, qui se méfie de la haute banque et veut trouver un contrepois à l'influence des Rothschild, pour relancer et mettre en œuvre leur idée. Ils parviennent d'abord à développer les activités du Comptoir d'escompte par la création d'une filiale, le Sous-Comptoir des chemins de fer, qui donne aux sociétés de ce secteur la troisième signature nécessaire au refinancement de la Banque de France. Ils fondent, ensuite, le 9 septembre 1852, avec l'aide de banquiers privés comme les Mallet ou le baron Seillière, un établissement de crédit pour les grandes entreprises, la Société générale de crédit mobilier, sans l'autorisation de la Banque de France. En revanche, le Conseil d'Etat leur refuse le lancement d'une Caisse

centrale de crédit mutuel pour les petites entreprises.

Le Crédit mobilier a pour mission, grâce à l'épargne publique abondante qu'il va mobiliser, de financer les investissements des sociétés industrielles et des travaux publics, en souscrivant leurs actions et en leur accordant des crédits à des taux plus faibles que ceux pratiqués par la Banque de France. Comme il dispose de peu de capital, il est prévu qu'il émette des titres rémunérés (omnium), à la fois obligations d'une durée équivalente à celle des effets qu'elles représentent et billets, consacrant ainsi la pluralité des banques d'émission que les Pereire souhaitent depuis longtemps.

### Des obstacles sur la route des Pereire...

Sous la direction de James de Rothschild, les maisons privées s'élèvent contre cette création, reprochant à la banque sa forme de société anonyme, alors que le propre d'un banquier est de s'engager personnellement, le monopole qu'elle ne manquera pas d'exercer sur l'économie, l'inconvertibilité et l'absence de fixité pour la valeur de ses titres omnium, les risques que présentent les effets qu'elle détiendra. Après avoir, de lui-même, renoncé à l'émission de bons à court terme en juin 1853, le directeur du Crédit mobilier, Isaac Pereire, se voit interdire, en septembre 1855, l'émission d'obligations à long terme, source de ses difficultés futures en raison de l'insuffisance de ses fonds propres.

Voyant leur projet condamné en France, les Pereire cherchent à exporter leur modèle dans toute l'Europe, regroupant les Crédits mobiliers de chaque pays dans un holding centralisé. Bien qu'aïdés par certaines maisons de la haute banque, ils se heurtent à la concurrence de la



Réunion financière, formée, en 1856, par les Rothschild, qui les évince en Autriche, en Italie et en Turquie. En revanche, ils arrivent à s'implanter en Espagne, aux Pays-Bas, en Angleterre, en Allemagne, au Luxembourg.

En 1863, alors que la province vient d'être cédée à la France, les Pereire pensent tenir leur revanche sur la Banque de France en s'appropriant la Banque de Savoie, afin d'en faire un véritable institut d'émission pour les compagnies de chemin de fer. En effet, tout en conservant son privilège de création de billets admis dans toutes les sociétés ferroviaires, l'établissement, grâce aux fonds que lui apporte le Crédit mobilier, pourra ouvrir des succursales et devenir la banque des entreprises de ce secteur, gérant leurs dépôts, leur prêtant, escomptant leurs effets et émettant leurs obligations.

Mais le projet échoue car, face à la réprobation générale, la Banque de Savoie est intégrée à la Banque de France le 19 novembre 1864.

### ...qui ont raison de leur détermination

Il s'agit du premier signe du déclin des deux frères, lâchés par Napoléon III qui se rapproche de James de Rothschild, ayant besoin de son argent pour financer l'aventure mexicaine et commençant à s'inquiéter de la puissance des Pereire: Emile siège dans dix-neuf conseils d'administration et Isaac dans douze. De plus, certaines sociétés qui dépendent du Crédit mobilier connaissent des difficultés : le Crédit foncier, la Compagnie immobilière de Marseille, la Compagnie générale transatlantique... Comble de l'humiliation pour les Pereire qui ont combattu toute leur vie la Banque de France, lui reprochant de se

préoccuper davantage de ses actionnaires que de l'économie, ils sont obligés de lui demander son aide, en échange de leur démission et de leur caution personnelle. Transformé en Société de crédit mobilier français, le Crédit mobilier disparaît dans la tourmente bancaire des années 1930.

Condamnés dans plusieurs procès, les anciens dirigeants doivent vendre des terrains dans la plaine Monceau et une grande partie de leur collection de tableaux pour satisfaire leurs créanciers. Ils abandonnent la plupart de leurs mandats d'administrateurs. Emile consacre la fin de sa vie à la Compagnie du Midi, à sa Société immobilière d'Arcachon et à la gestion de son propre patrimoine foncier et immobilier: les forêts de Crécy et d'Arminvilliers, où il a bâti un château, l'hôtel du 35, rue du Faubourg-Saint-Honoré (où se trouve aujourd'hui l'ambassade de Grande-Bretagne). Isaac reprend son métier de journaliste en 1871 et, après avoir démissionné de la Compagnie générale transatlantique en 1869, y revient cinq ans plus tard comme directeur commercial avec son fils Eugène, qui en sera président de 1880 à 1904.

Au total, si plusieurs des entreprises des Pereire ont disparu de leur vivant à cause de leurs conceptions avant-gardistes auxquelles les décideurs de l'époque n'étaient pas préparés, toutes ont permis à l'économie française de s'adapter à la révolution industrielle et ouvert la voie à la mise en place d'institutions considérées aujourd'hui comme naturelles. En particulier, leur œuvre principale, le Crédit mobilier, a servi de modèle pour la constitution des grands établissements de crédit et, plus tard, des banques d'affaires.



## Les Seillière, des banquiers industriels

### Des fournisseurs des armées devenus banquiers

Les Sellier, puis Seillier, avant de devenir Seillière, sont des officiers à la cour de Lorraine jusqu'à ce que François (1707-1749), installé à Saint-Mihiel, devienne négociant en laine. Ses enfants, Aimé (1742-1793) et Florentin (1744-1825), élargissent les activités familiales en tant que fournisseurs militaires en vêtements pour les troupes et en canons. Pour ce faire, ils créent en 1776 une manufacture de drap à Pierrepont, dans l'arrondissement de Briey, près de Longwy, et obtiennent, de 1789 à 1795, le bail de la forge royale de Ruelle, en Charente, qui appartient au groupe dirigé par Ignace de Wendel. Toutes ces activités sont liées à des opérations financières car, à l'époque, ce sont les four-

nisseurs des années qui assurent les fonctions d'officier de finances publiques, collectant les impôts et assurant les besoins du Trésor, surtout en période de guerre, récurrente en Lorraine.

Les deux frères suivent des voies différentes. Aimé achète des entreprises en difficulté et les relance avant de les revendre avec profit. À la fin de sa vie, il délaisse le monde des affaires, achète une charge de garde du corps du comte de Provence, futur Louis XVIII, et devient le premier receveur du district de Nancy. De son côté, Florentin, qui sera anobli en 1814, s'installe en 1795 comme banquier à Nancy, tout en multipliant les

participations industrielles. L'un de ses fils, Nicolas (1770-1844), part à Paris en 1798 pour y créer une antenne de la banque, rue des Moulins. Il veut profiter de la situation catastrophique des finances publiques qui oblige l'Etat à payer ses dettes en titres plutôt qu'en numéraire. Il se spécialise donc dans le recouvrement des créances publiques détenues par les entreprises travaillant pour les années, essentiellement des clients de la maison F. Seillière et Cie de Nancy dont il a la procuration et qui, de plus, lui laissent des fonds en dépôt. Comme il dispose aussi de capitaux personnels provenant de l'héritage de sa mère, il peut accorder des prêts, se porter caution de marchés de fournitures militaires et escompter au profit du gouvernement les obligations émises par les receveurs généraux en avance d'impôts. Son frère François-Alexandre (1782-1850) le rejoint en 1805 et fonde avec lui en 1808 une banque qui sera récupérée en 1907 par la banque Mirabaud.

#### La consolidation de la banque dans l'industrie textile

Davantage entrepreneur que financier, François-Alexandre s'implique beaucoup dans l'industrie textile, en particulier dans les manufactures familiales. Ainsi, il aide son oncle, Aimé-Benoît (1776-1860), propriétaire d'une filature mécanique de laine à Reims et l'un des principaux fournisseurs des années sous l'Empire, par exemple en finançant la reconstruction de son usine, incendiée par les Russes en 1814. De même, il est très proche de son cousin Benoît-Aimé (1801-1852), le fils d'Aimé-Benoît, qu'il nomme gérant de l'affaire en difficulté de son beau-père. John Heywood, pionnier de l'industrie textile vosgienne. Lui-même profite de la situation de son propre beau-père, receveur général de l'Oise, pour acheter une usine textile à Beauvais. Avec toutes leurs usines (Pierrepont, Reims, Beauvais, puis Lyon, Lodève, Paris, Senones dans les Vosges), les Seillière, très appréciés pour la qualité de leurs produits, peuvent répondre avec promptitude à l'augmentation de la demande de l'Etat, par exemple lors de l'expédition d'Espagne en 1823, des campagnes d'Alger en 1830 et même encore d'Italie en 1859.

Quand le secteur textile connaît des difficultés, dans les années 1835, François - Alexandre reprend l'affaire de Benoît-Aimé, très endetté, qui vient à Paris travailler comme fondé de pouvoir chez son cousin. Cet épisode marque le début du déclin de l'aventure économique pour les descendants de la branche industrielle de la dynastie.

Une participation accrue dans la sidérurgie et les chemins de fer

La forte présence des Seillière dans la sidérurgie s'explique d'abord par leurs très anciennes relations avec la famille Wendel, à laquelle ils accordent longtemps des crédits.

D'abord clients de la maison Seillière, les Wendel en deviennent associés, minoritaires en 1911, puis majoritaires. L'emprise des Seillière sur le secteur sidérurgique provient ensuite de la confiance qu'inspirent à François- Alexandre deux de ses employés, Adolphe et Eugène Schneider. Le banquier leur confie la gestion de nombreuses affaires (organisation des fournitures à l'armée française lors de l'expédition d'Alger en 1830, exploitation des forges de Bazeilles, dans les Ardennes, achetées en 1831, gestion de l'entreprise textile de Benoît-Aimé...), avant d'en faire ses associés. Aussi, quand les forges du Creusot des Wendel sont mises en vente après leur faillite, en 1836, c'est l'entreprise Schneider, Boigues et Seillière qui remporte l'adjudication. La société, devenue Schneider Frères et Cie, se développe rapidement en raison de la qualité de sa production de rails, de locomotives et de bateaux, et devient un client important de la maison.

En 1873, la Société Seillière a disparu à cause d'une poursuite judiciaire de son gérant pour avoir commis une fraude. La Société a été constituée de nouveau avec une autre société dite Demachy. En 1884, la banque Seillière-Demachy traversa des difficultés financières qui mèneront à sa liquidation. Après la 2ème guerre mondiale la firme réapparaît en changeant de statut et intègre le groupe ABN-Amro, actuellement en activité.

## A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Nouveaux produits et conditions de marché**, Problèmes Economiques n° 2879, 06 juillet 2005 ;
- **L'économie souterraine dans la mondialisation**, Problèmes Economiques n° 2880, 20 juillet 2005 ;
- **La mission conseil et contrôle des pouvoirs publics**, Revue Administrative n° 346, juillet 2005 ;
- **Pour une analyse des conflits dans un ministère**, Revue Administrative n° 346, juillet 2005 ;
- **La couverture du risque de taux de régimes de retraite à prestations définies : éléments d'analyse**, Banque Stratégie n° 228, juillet -août 2005 ;
- **Conduire le changement et réussir la réforme budgétaire**, Revue Française des Finances Publiques n° 91, septembre 2005 ;
- **Associer chaque collaborateur à la performance du groupe**, revue Banque n° 672, septembre 2005 ;
- **La GED sort de sa niche**, Archimag n° 187, septembre 2005 ;
- **Les politiques RH du papy-boom : quelles adaptations pour la fonction réseau ?**, Banque Stratégie n° 229, septembre 2005 ;
- **Internet et bibliothèques patrimoniales : comment construire la fonction recherche d'un site de bibliothèque ?**, Revue Administrative n° 347, septembre 2005.
- **Archivage des e-mails et signature électronique, valeur probante renforcée**, Archimag n° 188, octobre 2005.
- **Une vision élargie de la situation financière des collectivités locales, grâce aux nouvelles prestations d'analyse proposées au Trésor public**, Revue du Trésor n° 10 / octobre 2005 ;
- **L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel**, Revue du Trésor n° 10 / octobre 2005.
- **Les quatre grands modèles de capitalisme**, Problèmes Economiques n° 2881, 31 août 2005 ;
- **Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme**, colloque des 5 et 6 avril 2005, Revue du Trésor n° 7, juillet 2005 ;
- **Les enjeux de la régulation des marchés financiers**, Revue du Trésor n° 7, juillet 2005 ;
- **Qui est cadre dans les collectivités locales ?**, Revue du Trésor n° 8/9, août / septembre 2005 ;
- **Les structures régionales de l'administration fiscale : rôle et compétences du délégué interrégional**, Revue du Trésor n° 8/9, août / septembre 2005 ;
- **La crise du modèle français**, Alternatives Economiques n° 238, juillet - août 2005 ;
- **La lettre de mission du commissaire aux comptes**, Revue Française de Comptabilité n° 379, juillet - août 2005.