

# REPERES

## N° 14 / avril - juin 2007

### EDITORIAL .....2

### FOCUS : Conférence sur « la protection et l'optimisation des fonds publics : la coopération entre les autorités nationales et internationales » Skhirat, 15-16 mai 2007.....3

### TRESOR PUBLIC :

- Contrôle ou contrôle interne? contribution au déploiement du nouveau contrôle budgétaire et comptable ministériel .....6
- La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public .....16
- Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics .....20

### FINANCES PUBLIQUES :

- L'audit interne dans les administrations publiques: une évolution profonde des métiers du contrôle .....27
- Le système de contrôle supérieur des finances publiques aux Etats-Unis : le GAO.....30
- Le système des finances publiques au Maroc évalué par la Banque mondiale.....35

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- Les conditions de la baisse de la pression fiscale selon le Directeur Général des Impôts .....37
- Rapport sur le développement dans le monde - 2006.....40
- Croissance 2007 : chiffres contre chiffres .....49

### BANQUE

- Le chèque de banque : utilité et sécurité .....50
- Bank Al Maghrib instaure la dématérialisation des chèques.....51

### NTIC ET GRH

- L'intelligence économique, une politique publique au service du développement économique : le rôle du Trésor public .....52
- Rapport 2006 sur l'économie de l'information dans l'option du développement .....57
- Comment démarrer la mise en place d'un pilotage efficace ?.....71

### CHRONIQUE

- Management : un mot, des maux .....74

### A LA UNE DES PERIODIQUES.....76

*Le rapport sur le développement dans le monde 2006, qui a été réservé cette année à l'équité et au développement, met en exergue, d'une part, une radioscopie des causes des inégalités entre catégories sociales d'un même pays et des inégalités entre pays du Nord et pays du Sud. D'autre part, le rapport retrace en filigrane les dysfonctionnements inhérents aux mécanismes du marché. Le rapport plaide, enfin, pour instaurer les règles de l'équité pour que le développement économique rime avec le développement humain.*

*Pour ce qui est des causes des inégalités sociales au sein d'une nation, le rapport soulève la question de l'inégalité des chances quant à l'accès à l'école, au niveau d'instruction des parents, au sol natal, ... . Cette situation se traduit par une inégalité des revenus qui fait plonger les individus dans la misère, l'exclusion, la précarité et la pauvreté. L'inégalité des chances qui se transmet entre générations enseigne qu'il faut cinq générations pour qu'une famille dont le revenu atteint 50 % de la moyenne nationale arrive à cette moyenne.*

*Entre pays, l'inégalité des chances est aussi extrêmement flagrante. En effet, la faiblesse des revenus dans les pays d'Afrique, par exemple, expose les nourrissons de ces pays à un risque nutritionnel beaucoup plus élevé que celui des pays industrialisés. D'autres critères sont mentionnés dans le rapport attestant des écarts importants au niveau de l'accès aux soins, à l'école, ... : dans les pays en développement 400 millions d'adultes ne vont pas à l'école ; c'est un chiffre très inquiétant quant aux efforts que ces pays doivent déployer pour franchir les obstacles du cercle vicieux du sous-développement.*

*Quant aux désordres provoqués par la prétendue autorégulation des marchés, le rapport retrace de manière concise les débâcles que cela entraîne ; autrement dit, l'aveuglement des marchés financiers fait que l'octroi des prêts se fait sur la base des critères autres que le rendement. Pour le marché du travail, le rapport cite souvent l'inégalité des chances pour l'accès à des emplois décents qui est inquiétante ; l'exemple le plus illustratif en ce sens est l'écart entre secteur structuré et secteur informel (précarité de l'emploi, flexibilité, protection, ...).*

*Pour pouvoir sortir de ce ravage, le rapport, tout en étant optimiste vu les potentialités dont disposent les nations, plaide pour une revalorisation du capital humain en termes d'éducation, d'accès aux soins, de logement, ... ; bref, en termes de démocratie sous toutes ses formes. Au plan international, le rapport revendique la solidarité des peuples en favorisant les conditions d'une mondialisation profitable à tous les pays et ce en réformant les institutions internationales pour sauvegarder la souveraineté des peuples.*

## Conférence sur « la protection et l'optimisation des fonds publics : la coopération entre les autorités nationales et internationales » Skhirat, 15-16 mai 2007

(Extrait de l'intervention de M. le Secrétaire général du MFP)

Ont pris part à cette importante rencontre, le Directeur général de l'Office européen de Lutte Anti-Fraude, Messieurs l'Ambassadeur de l'Union européenne, l'Inspecteur Général de la Banque européenne d'investissement, Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux, Présidents des Cours des Comptes, Inspecteurs Généraux d'Etat et des Finances des pays méditerranéens et de l'Afrique de l'Ouest.

Ce thème revêt, une importance ce thème revêt une importance particulière dans la mesure où l'amélioration de la gouvernance des fonds publics constitue un pilier essentiel d'une utilisation efficace et efficiente des ressources publiques quelle qu'en soit l'origine.

La protection et l'optimisation des ressources publiques répondent de plus en plus à un environnement national et international exigeant, marqué, en particulier, par les attentes des citoyens et des entreprises qui ont droit un service public de qualité avec des exigences croissantes en matière d'éthique, de transparence et d'efficience. Cet environnement exige, par conséquent, une rationalisation du processus d'allocation des ressources et une sécurisation du processus de leur utilisation.

Afin de répondre à ces exigences et d'assurer plus d'efficacité et d'efficience aux interventions publiques, permettez-moi d'évoquer très brièvement le cas du Maroc. Mon pays a conduit, ces dernières années des réformes importantes dans le domaine de la gestion des finances publiques. Ces réformes ont concerné, d'une part, l'introduction de nouvelles méthodes de management des fonds publics, dans le sens de l'optimisation de leur utilisation et, d'autre part, l'amélioration de la transparence budgétaire et le renforcement du rôle des Institutions de contrôle.

En matière de méthodes de management des fonds publics, le Maroc a mis en place une « nouvelle approche budgétaire » visant à la fois l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et l'orientation de la gestion budgétaire vers une culture de résultat et de performance.

Cette démarche s'est renforcée par l'amélioration des outils de programmation budgétaire pluriannuelle à travers la mise en place du Cadre de dépenses à moyen terme visant à la fois la mise en cohérence des politiques sectorielles avec les objectifs de soutenabilité du cadre macroéconomique, la visibilité de l'effort public à moyen terme et l'optimisation de l'allocation des ressources budgétaires.

A côté de cette démarche, les actions de réforme ont concerné également l'amélioration de l'exécution du budget par la simplification des procédures budgétaires et le développement de systèmes d'information intégrés de gestion des dépenses publiques.

Par ailleurs, le Maroc a procédé à la refonte de sa réglementation sur les marchés publics, dans le sens d'une plus grande transparence et davantage d'équité en matière de sélection des candidats, de l'allégement des formalités dans l'octroi et l'exécution des commandes publiques, avec un engagement de non recours à des pratiques répréhensibles ou de corruption dans l'octroi ou l'obtention de commandes publiques.

Cette réforme de la réglementation des marchés publics a été accompagnée par la création d'un portail des marchés publics qui vise à mettre à la disposition des entreprises intéressées toutes les informations relatives au cycle de gestion des marchés publics depuis leur programmation jusqu'au paiement.

Le Maroc est, par ailleurs, à l'écoute des efforts déployés au niveau international dans la lutte contre la corruption. C'est dans ce sens qu'il a pris un certain nombre de mesures dont en particulier :

- la mise en place auprès du Premier Ministre d'une Instance centrale de prévention de la corruption, chargée de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en oeuvre des politiques de prévention de la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine ;

- le renforcement de la loi sur la déclaration de patrimoine dans le sens de la précision de son champ d'application afin qu'il couvre les fonctions sensibles et les corps de fonctionnaires particulièrement exposés aux approches et aux tentations corruptrices et d'assurer le suivi et le contrôle déconcentré des déclarations.

D'un autre côté, et dans le cadre de l'amélioration de la transparence des finances publiques et en vue d'assurer une meilleure information du Parlement et du public en général, conformément aux bonnes pratiques internationales, le Gouvernement a mis en place un processus continu d'enrichissement de l'information budgétaire mise à la disposition du Parlement, des mass média et du public en général.

Ce processus se traduit aujourd'hui par :

- la richesse des documents accompagnant le projet de loi de finances à travers la publication annuelle d'un rapport économique et financier, d'un rapport sur les entreprises publiques et depuis 2006 d'un rapport sur les dépenses fiscales.

- le développement de la communication sur l'information budgétaire auprès du Parlement, des mass-médias et du public.

- l'élaboration et la diffusion d'ouvrages et de brochures sur la gestion et la réforme budgétaires.

- les points de presse fréquents de Monsieur le Ministre et des responsables du Ministère.

- la mise à jour et l'enrichissement du site Internet du Ministère.

Sur le même registre et conscient qu'une gestion efficace et transparente des finances publiques est subordonnée à la communication, en cours d'exercice, d'informations actuelles et fiables sur la situation financière des administrations publiques, le Maroc a parachevé le 15 décembre 2005 sa souscription à la Norme Spéciale de Diffusion des Données (NSDD) du FMI.

Cette adhésion marque un saut qualitatif dans l'amélioration des statistiques économiques et financières en termes de délais de diffusion et de qualité, et au niveau de l'accès du public à ces données.

Quant au volet de la réforme du contrôle, il porte sur le renforcement du contrôle à posteriori et son orientation vers une logique d'audit et d'évaluation de la performance.

Plus précisément, l'Inspection Générale des Finances et les Inspections Générales des Ministères sont appelées à jouer un rôle d'impulsion et, à travers leurs interventions régulières, donner aux gestionnaires une appréciation du fonctionnement de leurs services et une vision globale sur les voies et moyens de modernisation de leur gestion.

L'Inspection Générale des Finances a, pour sa part, poursuivi son programme de modernisation en mettant en place des normes d'audit en conformité avec les standards internationaux, en renforçant son rôle en matière d'évaluation de la performance et en engageant un processus de coordination des missions d'audit avec les Inspections Générales des Ministères.

Au niveau du contrôle des entreprises et établissements publics, la réforme a permis d'introduire progressivement un contrôle d'accompagnement pour les organismes ayant satisfait à des conditions d'organisation, de transparence et de garanties quant à la qualité des informations comptables et financières. Ce mode de contrôle a pour corollaire l'évaluation des performances et du niveau de réalisation des objectifs définis dans le cadre d'un système de contractualisation entre l'Etat et les organismes publics.

Il a été mis en exergue l'excellente qualité de la coopération financière entre l'Union

européenne et le Maroc attestée par l'exécution satisfaisante des projets et programmes financés par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement. Ce résultat est assurément celui d'une collaboration efficace entre les parties européenne et marocaine, mais également le fruit de procédures fiables que ce soit au niveau de la programmation, de l'exécution ou du contrôle des dépenses liées aux projets et programmes financés par l'Union européenne pour l'appui des réformes et des projets d'investissement. Cette collaboration s'est reflétée au niveau de la mise en oeuvre avec des circuits sécurisés et une réactivité appréciable qui s'est traduite par un processus de déconcentration des responsabilités à la Délégation de la Commission européenne à Rabat, accompagné d'une simplification des procédures du côté marocain. Elle s'est également traduite par l'adoption de la nouvelle démarche programmatique qui privilégie les procédures nationales et l'utilisation des réformes à décaissement rapide ce qui a réduit considérablement les coûts de transactions.

La coopération exemplaire qui existe entre l'Inspection générale des finances et l'OLAF est une preuve de l'ouverture de l'IGF et de sa capacité à collaborer efficacement pour la réalisation des objectifs d'évaluation, de contrôle et d'audit orientés vers l'amélioration de la gestion.

Le Maroc à travers la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances a initié une coopération fructueuse avec un certain nombre de pays amis africains sur l'expérience marocaine en matière de contrôle des finances publiques, de méthodologie d'audit des projets financés par les bailleurs de fonds et d'audit des marchés publics.

## Contrôles ou contrôle interne?

### Contribution au déploiement du nouveau contrôle budgétaire et comptable ministériel

Laurent Paumelle, consultant spécialisé dans le management financier et comptable  
Revue du Trésor (août / septembre 2006)

Un récent décret de novembre 2005 crée auprès de chaque ministère un service de contrôle budgétaire et comptable avec en particulier un département comptable ministériel créé à cette occasion. Ce texte s'inscrit dans le prolongement de la LOLF qui, dans son article 31, accorde au comptable public de nouvelles compétences en matière de sincérité des comptes de l'Etat et du respect des procédures.

Parmi les missions assignées à cette nouvelle structure figure le contrôle interne, concept connu dans les organisations privées, mais relativement récent dans le secteur public dont la déclinaison administrative soulève de nombreuses interrogations, notamment chez les comptables publics :

- alors même qu'un excès de contrôles est fréquemment reproché à l'organisation publique, que recouvre ce contrôle interne qui, en première analyse, ne ferait qu'ajouter au dispositif actuel ?

- quelle cohérence à trouver entre ces nouveaux contrôles et ceux posés par les textes et en particulier le décret de 1952 ?

- comment élargir le champ d'investigation des comptables sur les états financiers sans remettre en cause la séparation entre l'ordonnateur et le comptable ?

- alors que la responsabilité du comptable est clairement définie en référence directe aux contrôles des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962, qu'en est-il de ce que serait une nouvelle zone de responsabilité entourant la qualité et la sincérité des comptes ?

Plus fondamentalement, c'est bien la question du positionnement du comptable

public que soulève la mise en place du contrôle interne puisque :

- élargir le spectre des contrôles comptables au-delà de ceux du décret de 1952 pose la question de la légitimité d'intervention du comptable public qui ne serait plus uniquement d'origine réglementaire ;

- assigner à ces contrôles le nouvel objectif de qualité et de sincérité comptable confère une nouvelle importance à la mission d'enregistrement comptable aujourd'hui en retrait par rapport aux missions de contrôle et de caissier ;

- élargir les responsabilités du comptable public sur les comptes de l'Etat conduit à réfléchir sur les frontières de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, non pour la remettre en cause, mais pour organiser un « droit d'ingérence comptable ».

Bien que ces questions trouvent aussi leur origine dans une réserve culturellement ancrée au sein du Trésor, les difficultés ne se régleront pas uniquement par du prosélytisme. Cette note, après avoir proposé un cadre de définition du contrôle interne fondé sur les pratiques en vigueur dans les organisations privées, propose des pistes de solutions pour sa déclinaison dans le secteur public.

## Le contrôle interne dans les organisations privées

Les entreprises ont pu se contenter jusqu'à récemment d'un concept flou pour désigner le contrôle interne qui, au-delà de sa dimension comptable *stricto sensu*, ne répondait qu'à un enjeu purement Interne à l'organisation. En outre, cette question est par nature attachée à la situation spécifique de chaque Organisation (métiers, concurrence, produits, ressources

humaines...) rendant ainsi périlleuse toute tentative de définition.

Bien que les législateurs, en France mais plus nettement encore aux Etats-Unis, soient récemment intervenus pour clarifier le concept, la diversité des questions soulevées impose ici de préciser d'abord ce que n'est pas le contrôle interne avant d'en développer une vision plus positive.

### Les malentendus à lever

Au-delà des difficultés sémantiques, bon nombre des incompréhensions actuelles trouvent leur origine dans l'évolution qu'a connue le concept au sein des entreprises : partant de la seule question de la qualité des états financiers, le contrôle interne a d'abord été étendu à l'ensemble des missions du comptable, puis dans un second temps à ses frontières organisationnelles, incluant ainsi les autres missions que peut confier une direction générale à sa fonction comptable. Cet élargissement est tel aujourd'hui que les entreprises éprouvent aussi le besoin de revenir au concept d'origine en le désignant sous le terme de contrôle Interne comptable, suivant ainsi le mouvement né aux Etats-Unis. Ce mouvement circulaire crée bien entendu de nombreux malentendus qu'il est impératif de lever dans la phase actuelle de généralisation du concept à l'intérieur de la Fonction publique.

### Le contrôle Interne : outil ou finalité de gestion

Le premier des malentendus est d'ordre linguistique, l'expression et contrôle interne est la traduction, assurément trop directe, du terme anglais *internal control* qui signifie, en fait, maîtrise interne.

Le contrôle interne désignerait donc -en deuxième traduction- ce qui permet de maîtriser le fonctionnement interne d'une organisation. C'est le deuxième malentendu à lever. Il est bien évident qu'une organisation et ses dirigeants ont à leur disposition de nombreux autres leviers de management opérationnel pour piloter leur activité. Le schéma ci-dessus présente une vision de la diversité de ses leviers reposant tant sur des acteurs internes de l'organisation que sur des tiers dont l'action est aussi directement ou indirectement utilisée par les dirigeants.

A l'intérieur de sa structure, une direction générale pilote d'abord en s'appuyant sur les chiffres conformément à l'adage anglo-saxon qui veut que l'on n'obtient que ce que l'on mesure. Elle dispose également dans le domaine de l'organisation et des ressources humaines de nombreux outils visant en particulier à orienter les comportements collectifs et individuels. Par ailleurs, elle fixe des normes de réalisation (standardisation des méthodes ou des produits) qui prédéterminent la qualité et l'homogénéité de l'activité de l'organisation. Enfin, elle institue des procédures réglementant le fonctionnement de l'ensemble en s'appuyant notamment sur les systèmes d'information.

Les grandes organisations disposent souvent d'une fonction d'audit interne appelée à vérifier régulièrement la conformité des opérations avec les directives de la direction générale : elle pourra agir pour traquer des erreurs ou dans certains cas des fraudes, il s'appuiera alors sur le contrôle interne, mais aussi sur toute autre question intéressant la productivité, l'efficacité, voire les individus eux-mêmes : on parle alors d'audit opérationnel.

Le contrôle interne repose-t-il uniquement sur des tâches de contrôle pris ici au sens strict du terme où un acteur vérifie dans un second temps ce qui a été fait par un autre que lui ? C'est le troisième malentendu à lever car le contrôle interne se définit moins par la nature des tâches que par son objectif : réduire le risque d'erreur. Ainsi, sont également prises en compte toutes les situations qui contribuent à sécuriser les traitements. Par exemple, dans le domaine de la dépense, la séparation des tâches existant entre, d'une part, une structure déconcentrée émettant le bon de commande et assurant la réception physique du bien, et, d'autre part, un service comptable recevant directement du fournisseur la facture correspondante pour la payer, crée de fait une situation de validation réciproque entre les deux structures.

Le contrôle interne peut puiser aussi dans des composantes de la gestion des ressources humaines : le fait de calculer les commissions d'un commercial non pas seulement sur le chiffre d'affaires réalisé mais aussi sur les encaissements correspondants, stimulera naturellement la politique de recouvrement, réduisant ainsi les risques de non - recouvrabilité des créances. Il peut également s'appuyer sur



des analyses de contrôle de gestion, notamment en matière de pilotage budgétaire. Enfin, un risque particulier sera souvent couvert par plusieurs éléments complémentaires et cohérents examinés ici comme le « faisceau d'indices » cher aux juristes.

Une quatrième incertitude pèse aussi sur l'acteur du contrôle interne. En effet, et bien que la construction du dispositif et sa vérification régulière relèvent le plus souvent de la fonction comptable et de l'audit interne, une procédure ne doit pas être obligatoirement exécutée par un « contrôleur » pour mériter le label contrôle interne. En fait, la qualité de l'acteur est indifférente dès lors que la procédure concernée contribue à réduire ces risques comptables. Ainsi, un technicien effectuant des travaux de maintenance sur un équipement industriel préserve celui-ci d'une usure prématurée qui conduirait à une dépréciation comptable de l'actif correspondant au bilan. Son intervention planifiée et régulière participera à l'objectif de sauvegarde des actifs.

Tous ces exemples illustrent la difficulté de définir mais aussi de normaliser à l'excès le contenu d'un concept qui ne se comprend que par l'objectif poursuivi : la maîtrise des risques. Il s'oppose ainsi à d'autres finalités de gestion comme la recherche de la productivité, l'efficacité, la rentabilité ou encore la motivation des collaborateurs.... Il s'appuie sur l'ensemble des leviers de management, internes mais aussi externes, contribuant à titre principal ou accessoire, à la réduction des risques d'erreur ou de fraude au sein d'une organisation.

### **Le contrôle interne comptable**

Le champ d'application du contrôle interne est aussi devenu au fil des temps une source de malentendu. Couvre-t-on l'ensemble des opérations de l'organisation et les risques attachés ou seulement leur traduction comptable? La pratique des entreprises dans ce domaine a longtemps été rendue confuse par le pragmatisme qui sous-tendait la construction par nature sédimentaire du dispositif : En effet, si le contrôle interne a d'abord été introduit dans le domaine comptable, notamment grâce à l'action des auditeurs et sur la seule question de la fiabilité des états financiers, son domaine a été progressivement élargi à d'autres procédures relevant du domaine d'action du

directeur comptable. Ainsi, tous les points de contrôle permettant de s'assurer du respect des réglementations pénales, fiscales, boursières..., ont été intégrés également dans le contrôle interne alors même qu'ils n'ont pas toujours un impact direct sur les comptes.

Cette première vision fonctionnelle, relativement claire en ce qu'elle se rapporte aux missions du directeur comptable, peut s'obscurcir par l'ajout d'autres domaines qu'une direction générale peut décider par souci de productivité. Ainsi, le suivi des frais de mission qui réclame des traitements comptables importants (manipulation de pièces justificatives, volume important d'opérations de faible valeur unitaire) est très fréquemment intégré en totalité dans les fonctions d'une direction comptable. Dans ce cas de figure, les comptables s'assurent également du respect du règlement intérieur de l'entreprise (politique d'utilisation des transports en commun, catégories hôtelières, etc..) sans enjeu particulier pour la qualité des états financiers.

Enfin, la politique générale de gestion des pouvoirs peut aussi conduire une direction générale à confier à une direction comptable d'autres contrôles sur l'opportunité des décisions prises par des opérationnels (respect des conditions générales d'achat ou de vente, examen des garanties de solvabilité pour les clients, suivi de la période d'essai de cadres, revue de la communication interne pour en vérifier par exemple l'impact auprès de marchés financiers, etc.).

Cette vision structurelle extensive du contrôle interne associée à la direction comptable a pu exister sans difficultés particulières pendant de nombreuses années dans les entreprises jusqu'à l'intervention du législateur, en France avec la loi de sécurité financière, mais aussi et surtout aux Etats-Unis grâce au Sarbanes-Oxley Act visant en particulier à renforcer la responsabilité des dirigeants en matière financière. Dès lors que l'on attachait des sanctions pouvant être très lourdes à la sincérité des comptes, il convenait d'en redéfinir les contours notamment pour circonscrire le domaine strictement comptable du contrôle interne.



Malgré cette avancée, le contrôle interne est-il l'arme absolue de l'exactitude comptable ? C'est le dernier et peut-être le plus décevant malentendu à lever : il faut bien admettre que bon nombre de dérives comptables, dont certaines se sont traduites par des scandales retentissants, ont pu se développer grâce au caractère exceptionnel des opérations concernées et le faible nombre d'acteurs internes impliqués (acquisitions au prix fort de filiales, non provisionnées ensuite dans les comptes, des opérations d'achats/reventes ou de couvertures financières aléatoires, des risques particuliers non anticipés en charge...). Au demeurant, ce constat s'explique aisément par le souci permanent d'un dirigeant, quelle que soit son intégrité, de maîtriser ce qui se passe dans son organisation en s'appuyant sur un contrôle interne efficace. Au-delà de la confidentialité qui doit entourer toute opération marginale, un dysfonctionnement trop largement répandu lui ferait perdre rapidement prise. Autrement dit, le contrôle interne est indispensable mais pas suffisant.

## Le contenu du contrôle Interne comptable

Le concept de **contrôle interne comptable** s'impose désormais avec une définition fondée sur les travaux de la SEC (Securities and Exchange Commission) qui peut être traduite dans les termes suivants :

« Il s'agit d'un processus, défini et mis en oeuvre par La direction comptable, fournissant une assurance raisonnable sur la fiabilité des états financiers en accord avec les lois et règlements comptables. Ce processus inclut en particulier les politiques et les procédures ;

- permettant de s'assurer que les enregistrements comptables présentent dans un détail raisonnable une image fidèle et exacte des transactions et des mouvements ayant affecté les actifs ;

- offrant une assurance raisonnable sur le correct enregistrement des transactions pour permettre l'établissement des états financiers et sur la correcte autorisation par le

management des recettes et des dépenses effectuées ;

- offrant une assurance raisonnable sur la prévention et la détection rapide des acquisitions, l'usage ou les cessions non autorisées des actifs dès lors qu'elles pourraient avoir un impact significatif sur les états financiers.

## La définition du contrôle Interne aux Etats-Unis

Les Américains, pourtant à l'origine du concept et de sa diffusion grâce aux grands cabinets d'audit, se sont aussi heurtés à l'écueil de la définition. Dès 1985, une commission - The National Commission on Fraudulent Financial Reporting, plus connue sous le nom de Treadway Commission - fut créée pour analyser les organisations comptables. En 1992, un de ses comités — the Committee of Sponsoring Organizations COSO — publia une étude des différents systèmes **de** contrôles internes mis en place par les groupes américains.

Les conclusions de cette étude proposaient en particulier la définition suivante du contrôle interne :

« Le contrôle interne est un processus, mis en oeuvre par un des représentants du conseil d'administration, le management et toute autre personne autorisée, destiné à fournir une assurance raisonnable sur l'atteinte des objectifs suivants :

- l'efficience et l'efficacité des opérations ;

- la fiabilité des états financiers ;

- le respect des lois et des règlements.

Cette définition, qui a été depuis adoptée par de nombreux organismes dont l'AICPA, reste extrêmement large puisque l'efficience et l'efficacité des opérations couvre finalement **une** grande majorité des objectifs d'une organisation, prise dans son ensemble. En outre, l'atteinte de ces objectifs est bien entendu très dépendante de bien d'autres leviers de management que le seul processus de

**contrôle** interne (le management des hommes, le contrôle de gestion, la communication, etc...). Enfin, en allant au-delà de la direction comptable, cette définition ouvre un spectre très large, probablement utile pour couvrir la diversité des situations étudiées, mais peu satisfaisant pour rationaliser le propos.

L'adoption du Sarbanes-Oxley Act a relancé le débat puisque ce texte, comme d'ailleurs la loi de sécurité financière en France, créait de nouvelles obligations à la charge des dirigeants d'entreprises en matière de contrôle Interne.

La SEC, sollicitée pour exprimer un avis sur le concept de contrôle interne, a considéré que la définition du COSO était trop large pour entrer dans le champ d'application de ce texte qui assortit certaines obligations de sanctions pénales très importantes. Dans ce cadre, **la SEC**, sans remettre en cause la définition du COSO, a isolé une partie spécifiquement comptable pour revenir finalement à l'origine exclusivement comptable du concept. Elle identifie ainsi un contrôle interne comptable (« **Internal Control Over Financial Reporting** » en le définissant comme :

« un processus défini par ou sous la supervision du principal cadre financier ou comptable fournissant une assurance raisonnable en ce qui concerne la fiabilité des états financiers **en** accord avec les principes comptables généralement acceptés Generally Accepted Accounting Principles) et incluant les politiques et procédures : permettant de s'assurer que les enregistrements comptables présentent dans un détail raisonnable une image fidèle et exacte des transactions et des mouvements ayant affecté les actifs de l'entreprise ; offrant une assurance raisonnable sur le correct enregistrement des transactions pour permettre l'établissement des états financiers et sur la correcte autorisation par le management des recettes et des dépenses effectuées ;offrant une assurance raisonnable sur la prévention ou la détection rapide des acquisitions, l'usage ou les cessions non autorisées des actifs dès lors qu'elles pourraient avoir un impact significatif sur les états financiers.

Cette définition insiste bien sur la **finalité** qui est de maîtriser les risques d'erreurs sur les états financiers d'une organisation donnée et pendant une période donnée. Elle souligne la responsabilité du **comptable** sur le dispositif et relativise sa portée en limitant son ambition à **l'assurance raisonnable**. Elle en reconnaît par avance la diversité en retenant le terme de **processus** dont la généralité permet de couvrir la diversité des leviers utilisés et des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

En pratique, il s'agit de recenser, dans un **référentiel du contrôle interne comptable** spécialement conçu pour l'organisation, l'ensemble des risques ou de fraudes menaçant la qualité comptable des états financiers et d'identifier ensuite les procédures ou situations particulières contribuant à la réduction de ces risques. Désignés par exemple sous la terminologie des points de contrôles clés, ils répondent aux objectifs généraux mentionnés dans la définition que sont l'autorisation, l'enregistrement des transactions, la cohérence des données, l'évaluation ou encore la sauvegarde des actifs, eux-mêmes déclinés en objectifs spécifiques par domaine (ventes, achats, investissements..) dans un format adapté à la situation particulière de l'entreprise.

Par exemple, le risque de sous-évaluation des charges d'une période trouvera en particulier son origine dans des décalages importants pouvant exister entre la date de prestation et la facturation correspondante par le fournisseur. L'objectif général du correct enregistrement des opérations (régie de comptabilisation des droits constatés) se déclinera en particulier dans un objectif spécifique (toutes les prestations reçues sont comptabilisées dans la bonne période) dont un des points de contrôle clé sera, pour rester sur l'exemple des services facturiers, le fait que le gestionnaire utilise les bons de réception pour gérer son activité et saisir les opérations correspondantes dans le système d'information. Cette approche, étendue à l'ensemble des risques, fournira au comptable une assurance raisonnable sur la fidélité et la sincérité de ses états financiers.

La régularité des comptes (respect de la loi et des règlements comptables) sera

quant à elle garantie par le référentiel de contrôle interne, complété du référentiel normatif recensant pour sa part l'ensemble des régies de gestion et leur déclinaison, plans comptables général, budgétaire et analytique, schémas d'écritures, formats de restitution...) ; le tout fonctionnant selon le schéma ci-dessus.

Dans cette présentation simplifiée, les événements élémentaires de gestion (commande, réception, dépenses, recrutement, etc.) sont pris en compte dans les processus opérationnels de gestion (achats, production, investissements, etc.) pour recevoir ensuite une traduction comptable avant d'être synthétisés dans les comptes.

Ainsi, la réglementation comptable se diffuse dans le dispositif selon deux modalités :

- dans les processus d'enregistrement et d'élaboration des comptes au travers des régies de gestion et des nomenclatures tels que définis dans le référentiel normatif qui organise ainsi les modes de construction des données comptables et des états de restitution ;
- dans les processus opérationnels et d'enregistrement au travers du référentiel de contrôle interne qui sécurise les modes de transmission de ces données.

Dans une telle organisation, si le comptable a la conviction (assurance raisonnable) que les principaux risques récurrents de son organisation sont efficacement couverts en amont de son intervention directe, il focalisera l'essentiel de ses travaux de clôture sur :

- les écritures d'inventaires ;
- la revue des opérations exceptionnelles ;
- la revue des opérations récurrentes les plus significatives ;
- d'éventuels travaux complémentaires sur certains processus pour lesquels il n'aurait qu'une confiance moyenne (points de contrôle clé insuffisants pour se prémunir raisonnablement contre des risques significatifs).

Finalement, le comptable consacrera plus de temps à l'analyse des résultats qu'à la construction des états financiers.

## Les pistes de solution pour le secteur public

Ainsi défini, le contrôle interne n'est pas pour autant directement applicable au secteur public, il est en effet des questions spécifiques à l'organisation comptable publique qui sont porteuses d'enjeux particuliers de changement. Au-delà de son contenu, ce changement devra s'appuyer sur les leviers tranchant nettement avec les pratiques en vigueur.

### Les enjeux du changement

Sans vouloir décrire ici la diversité des évolutions que suppose la généralisation du contrôle interne, des questions se posent sur, d'une part, sa cohérence avec le dispositif actuel relevant pour l'essentiel du décret de 1962 et, d'autre part, sa compatibilité avec le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable.

### La nouvelle articulation des contrôles

A priori, le décret de 1962 autorise par sa généralité une approche extensive du rôle du comptable public : ses quelques 228 articles couvrent en effet l'ensemble des missions comptables, *qu'il* s'agisse de l'organisation (rapports avec les ordonnateurs), des contrôles généraux à réaliser ou encore des grands principes de la tenue d'une comptabilité générale. La pratique en a toutefois limité la portée pour se focaliser sur les seuls enjeux sonnants et réverbérants du contrôle de la dépense posés aux articles 12 et 13. Certaines dimensions de la fonction comme la comptabilité analytique — dont le principe est posé dans l'article 53 du texte — et qui est pourtant essentielle dans un dispositif de contrôle interne, sont peu développées. Enfin, de nouveaux enjeux comptables introduits par la LOLF (pilotage en droits constatés, maîtrise des risques et des engagements, nouveaux enjeux de la gestion du patrimoine de l'Etat) sont faiblement ou pas du tout couverts par le texte.

Moins qu'une superposition de contrôles, la mise en place d'un contrôle interne public doit se traduire par un mouvement adaptant à chaque organisation et à ses

spécificités le dispositif de maîtrise des risques comptables.

Ce mouvement doit schématiquement se décomposer en **deux phases** :

► L'adaptation du contrôle de la dépense pour en rationaliser l'exercice en fonction des risques spécifiques : la réflexion de la Direction générale de la Comptabilité publique a conduit à la conception et la mise en oeuvre des contrôles hiérarchisés et partenariaux de la dépense qui s'inscrit tout à fait dans cet objectif. Cette approche fondée en particulier sur l'importance des enjeux financiers et l'ampleur de contrôles effectués en amont par l'ordonnateur conduit à diminuer sensiblement le champ de ces contrôles pour se focaliser sur les opérations les plus significatives.

► La déclinaison de nouveaux contrôles permettant de couvrir les risques d'erreur sur les états financiers trop spécifiques à l'organisation pour être couverts par les contrôles généraux du décret de 1962, notamment sur le terrain de l'image fidèle, avec selon les cas :

- l'identification de contrôles effectués par l'ordonnateur ou de situations particulières, qui, bien que connus initialement à d'autres fins, contribuent également à réduire les risques d'erreur ou de fraude qui pourraient entacher les états financiers;

- la création pure et simple de nouveaux contrôles.

Si cette extension du champ d'application se traduira en général par un accroissement du nombre de ces contrôles, leur volume total diminuera. En effet, il en est d'abord du contrôle interne pour l'ordonnateur comme de la prose pour M. Jourdain : Il en fait aujourd'hui sans le savoir, en outre, la charge de travail additionnelle nécessaire à la réalisation des nouveaux contrôles sera largement compensée par l'allègement obtenu grâce à la mise en place du contrôle hiérarchisé de la dépense. Enfin, bon nombre de ces nouveaux contrôles seront souvent automatisés grâce à l'offre de fonctionnalités des PGI en matière de contrôle interne.

Une attention particulière devra néanmoins être portée sur ce terrain au cours des premières étapes de la démarche. La montée en puissance du contrôle hiérarchisé de la dépense est un élément essentiel puisqu'il doit permettre de dégager des gains de productivité indispensables à l'élargissement du dispositif. La formalisation du référentiel peut également être consommateur de temps pour les comptables publics.

Toutefois, cet investissement initial conduira souvent à une rationalisation des contrôles (l'expérience montre que de nombreux doublons de contrôles sont souvent découverts à cette occasion). En outre, son élaboration doit s'inscrire dans la durée puisqu'il est par nature revu tous les ans : il vaut mieux effectuer une première analyse de risques et simplement identifier les points de contrôle clé en renvoyant la description aux directives internes de l'ordonnateur, plutôt que de tomber dans le travers de formaliser à outrance un dispositif avec le risque d'en retarder la mise en oeuvre effective.

### La nouvelle collaboration entre l'ordonnateur et le comptable

Il convient de repenser le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable : sans le remettre en cause, car ce principe est finalement appliqué largement dans toutes les organisations

- l'autonomie d'une direction comptable vis-à-vis des autres directions de l'entreprise est de même nature —, il s'agit ici de la compléter en tirant les conséquences de la responsabilité des comptables sur les états financiers.

En effet, les états financiers d'une organisation étant supposés traduire l'ensemble des opérations réalisées par les ordonnateurs et les comptables, il est finalement assez normal que leur qualité dépende étroitement des actions et contrôles menés par l'ensemble des acteurs. En outre, l'intégration des progiciels soulignée plus haut se traduit sur le terrain par le fait qu'un événement quelconque (factures, élément variable de pave...) saisi par l'ordonnateur trouvera automatiquement sa traduction comptable. De fait, la prise en charge comptable est de



moins en moins l'apanage du seul comptable.

La mise en place chez l'ordonnateur de certains contrôles ou procédures particulières ne visant qu'à sécuriser en aval la production des états financiers doit donc être rendue possible sans être perçue comme une immixtion dans la gestion de l'ordonnateur. D'ailleurs, l'ordonnateur restera maître de l'exécution de ce contrôle le comptable, en charge du référentiel de contrôle interne comptable, identifie des zones de risque, définit éventuellement de nouveaux contrôles et en vérifie la mise en oeuvre dans le cadre d'audits Internes réalisés *a posteriori*.

Au cas fort improbable où l'ordonnateur se refuserait à mettre en place ces nouveaux contrôles, il reviendrait alors au comptable d'effectuer par lui-même des contrôles extensifs sur les écritures comptables jugées à risque.

### Les vecteurs du changement

Le succès de ce vaste mouvement piloté par la DCCP et par les nouveaux contrôleurs budgétaires et comptables reposera d'abord sur l'initiative individuelle plutôt que sur le droit, sur l'adaptation plutôt que sur la standardisation, sur l'implication directe du comptable plutôt que sur des contre-pouvoirs et sur la conviction plutôt que sur l'obligation.

### Encourager l'initiative

Un observateur extérieur à l'Administration est souvent surpris par la masse de textes régissant l'action du comptable public. Bien que des progrès soient en cours sur ce terrain également, l'Administration éprouve encore des difficultés à ne pas normaliser au-delà des principes généraux et des supports méthodologiques.

Ce juridisme crée d'abord une difficulté de compréhension sur le concept de contrôle interne puisque les comptables publics, habitués qu'ils sont de voir leurs modes de fonctionnement régis par la loi, cernent mal les frontières de ce nouveau domaine d'action. En outre, il bride les initiatives, mais aussi le dialogue puisque tant les ordonnateurs que les comptables eux-mêmes dans certains cas peuvent toujours invoquer l'inévitable vide juridique pour ne

pas faire. Enfin, il éloigne, souvent artificiellement, le comptable du terrain opérationnel de l'organisation, pour le cantonner dans une posture de gardien du temple.

Sans qu'il soit ici question de s'interroger sur la nécessité de modifier le décret de 1962, Il semble impératif de saisir l'opportunité du développement du contrôle interne pour rompre avec les pratiques anciennes, en laissant chaque organisation définir son propre référentiel.

### Adapter les dispositifs de contrôle interne à chaque situation

Un dispositif de contrôle interne sera d'autant plus efficace qu'il intégrera les spécificités de l'organisation, qu'il s'agisse de son métier (piloter une activité de recherche n'a que peu de rapport avec la gestion de l'ANPE ou du ministère de la Défense) de son organisation (déconcentration, autonomie financière et managériale des niveaux hiérarchiques), de son modèle économique (coûts fixes, variables, recettes propres versus subvention de charge pour service public ) ou encore de son système d'information (les PGI de plus en plus répandus dans la Fonction publique portent en eux, grâce notamment au concept d'intégration, la plupart des enjeux classique du contrôle interne, rapprochement des données, traçabilité des écritures...).

Sans entrer ici dans les modalités pratiques de construction d'un référentiel, il convient d'insister sur la première étape de la démarche qui consiste à recenser les risques d'erreurs pouvant affecter les états financiers. L'expérience montre que cette quasi- psychanalyse collective permet une double prise de conscience :

- la nécessité de redéployer les travaux comptables pour rétablir l'équilibre entre un sur-contrôle souvent rencontré sur le terrain de la dépense au sens du décret de 1962 et à l'inverse des limites sur des sujets trop spécifiques à l'organisation pour avoir été couverts par la réglementation ;

- la découverte d'un nouveau sens à donner aux états financiers, et en particulier au résultat, allant bien au-delà du simple compte-rendu

d'exécution avec, en corollaire et comme dans le secteur privé, l'importance grandissante de la mission de communication financière qui incombe aussi aux comptables publics .

Au-delà de cette déclinaison initiale, le contrôle interne doit être organique au sens biologique du terme : Il doit pouvoir s'adapter en permanence à son environnement pour notamment intégrer les évolutions métier et organisationnelles. Il doit aussi être en mesure d'aider à identifier les opérations exceptionnelles dont on a souligné plus haut les dangers.

### **Renforcer la légitimité du comptable public sur les états financiers**

Sans revenir sur la question délicate de la responsabilité personnelle et pécuniaire sur laquelle des auteurs beaucoup plus crédibles se sont prononcés, il convient de mieux installer les enjeux de l'inexactitude des états financiers pour le comptable, avec pour objectif non pas de sanctionner, mais au contraire de renforcer la légitimité du comptable public sur ce terrain.

Autrement dit, il s'agit, pour le comptable, de passer de l'écriture à la synthèse car, ici comme ailleurs, des éléments peuvent être justes, pris individuellement, et faux dans leur combinaison. Ainsi, des recettes perçues au titre d'une prestation effectuée par un établissement public devraient être ajustées, au moment de la clôture, en fonction des coûts engagés au cours de la même période (méthodes de l'avancement ou de l'achèvement), ces opérations peuvent, au fil de l'eau, franchir sans encombre les contrôles des articles 12 et 13 du décret de 1962 et dégrader considérablement la fiabilité d'un compte de résultat si les retraitements de fin d'année ne sont pas effectués. Dans une telle hypothèse, l'absence de responsabilité managériale mieux définie sur les états financiers générera des comportements souvent très conservateurs. Ainsi, dans un établissement public gérant son budget en droits constatés :

- l'ordonnateur ne verra pas forcément d'un bon oeil ce qui pourrait se traduire par une diminution de ses recettes si, celle-ci versée en fin d'année, doit être reportée pour couvrir les coûts de

réalisation engagés par hypothèse au cours de l'année suivante ;

- le comptable ne verra pas forcément d'un bon oeil la perspective d'un conflit avec l'ordonnateur, en dehors des hypothèses de mise en oeuvre de sa responsabilité personnelle.

Comme d'autres l'ont souligné, on ne peut que se réjouir de la montée en puissance de la Cour des comptes sur la certification des comptes et de l'intervention croissante de commissaires aux comptes dans le secteur public. Ils contribueront sans conteste à donner une nouvelle importance aux états financiers, et donc à légitimer davantage les comptables publics sur ce sujet.

Là encore, cette évolution est indispensable mais pas suffisante.

D'abord parce que l'intervention de réviseurs externes, dans des délais réduits et un volume raisonnable de diligences, n'est vraiment efficace que si elle repose sur un dispositif a priori fiable. Au-delà de la solidité du contrôle interne, cette fiabilité dépend aussi du comportement des acteurs qui, sans autre intérêt à agir que la menace de non-certification, pourraient être tentés d'attendre l'éventuelle réserve des réviseurs pour faire valoir leur point de vue.

Sans aller ici plus loin sur cette question, l'observateur extérieur, familier des pratiques financières dans le secteur privé, reste perplexe devant le déséquilibre existant entre la sanction attachée à l'inexactitude d'une opération de caisse et la relative impunité sur la sincérité des comptes . Alors que depuis la LOLF, la référence aux pratiques comptables des entreprises privées est devenue la règle, sur ce seul terrain, la pratique publique reste orthogonale au régime de responsabilité des comptables privés qui repose pour l'essentiel sur la qualité des comptes sociaux.

### **Communiquer et convaincre**

Il convient d'abord de donner du sens à l'action des comptables publics en communiquant sur les nouveaux enjeux de pertinence de l'information financière et comptable dans le cadre de la LOLE (15).



La LOLF transforme fondamentalement la fonction comptable de l'Etat qui n'est plus seulement chargée de rendre compte de l'exécution du budget, mais qui vise désormais à offrir des nouveaux outils de pilotage sur non seulement des finalités de l'action publique mais aussi de son patrimoine et de ses engagements. Ces nouvelles dimensions de la fonction comptable imposent une nouvelle proximité avec les opérationnels qui se traduit en particulier par la création du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Il faut aussi convaincre les ordonnateurs de la bonne foi du comptable dont le seul objectif est de produire des comptes exacts : l'ingérence comptable n'est pas l'immixtion dans la gestion et l'organisation qui doivent bien entendu rester de la seule compétence de l'ordonnateur. Les directions des affaires financières conservent des missions tout à fait essentielles dans ce nouveau dispositif, avec en particulier les enjeux d'optimisation financière de la nouvelle fongibilité des crédits institués par la LOLF. Ils pourront d'ailleurs s'appuyer également sur le contrôle interne comptable pour sécuriser leurs propres objectifs de maîtrise budgétaire, voire sur certains sujets de compléter pour élaborer un contrôle interne budgétaire et financier. A l'inverse, les ordonnateurs seront aussi amenés dans certaines hypothèses à assurer sous le contrôle des comptables des tâches relevant de l'audit interne (vérification du bon fonctionnement du dispositif). Toutefois, cette organisation, répondant au seul souci d'efficacité, ne doit pas conduire à une dilution de la responsabilité du comptable public sur les états financiers.

Il faut enfin convaincre les comptables publics de leur nouvelle valeur ajoutée dans la production d'une information conçue non seulement pour appliquer une réglementation, mais aussi pour fournir une information de gestion de qualité : le contrôle ici n'est plus une fin en soi mais bien un moyen au service de cette nouvelle proposition de valeur du Trésor en direction du gestionnaire. Dans le milieu des réformateurs publics et sur le terrain de l'efficacité, il est de bon ton depuis quelques années de s'interroger sur l'intérêt de maintenir en l'état le réseau du Trésor. En même temps, peu nombreux sont ceux qui contestent l'apport de la

LOLF qui place pourtant le comptable public au centre de son nouveau dispositif de mesure de la performance publique avec une ambition directement proportionnelle aux limites du précédent dispositif de l'ordonnance de 1959. De fait, l'Etat n'a jamais eu autant besoin de ses comptables publics, porteurs de l'expertise comptable, mais aussi remobilisés sur de nouveaux enjeux valorisants et fédérateurs.

Cette réforme est de grande ampleur, et ici comme ailleurs, le mouvement prendra plusieurs années et s'appuiera dans une large mesure sur la modernisation des systèmes d'information. Les nouveaux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sont aussi appelés à jouer un rôle clé dans la mise en oeuvre du contrôle interne public et la diffusion de la nouvelle culture qu'il sous-tend au-delà du texte qui les légitime formellement sur cette question, ils incarnent par leur existence même la nouvelle volonté de proximité auprès des ordonnateurs et seront les principaux acteurs de tous ces mouvements. L'importance des moyens qui leur seront accordés sera décisive pour le succès de cette ambition. Ce mouvement se développe aussi dans certains établissements publics et le secteur local et sera probablement poursuivi sous l'impulsion de la DGCP. L'objectif est clair. Cette réforme doit permettre au comptable public de changer de dimension pour assumer la plénitude de ses fonctions :

- là il effectuait les contrôles prévus par le décret de 1962, il garantira désormais la maîtrise des risques comptables de l'organisation grâce au contrôle interne ;

- là où il rendait compte de l'exécution budgétaire, il produira des états comptables sincères et fidèles, mais aussi utiles au gestionnaire et aux autres parties prenantes.

Cet article peut s'achever, comme il a commencé, sur la levée d'un dernier malentendu, d'ordre sémantique, voire un paradoxe et en tout état de cause un souhait alors que le comptable se focalisait souvent sur les contrôles, gageons que la généralisation du contrôle interne le fera redevenir comptable.

## La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public

Michel Lascombe, Professeur à l'IEP de Lille

Xavier Vandendriessche, Professeur à l'Université de Lille 2

La Revue du Trésor - mai 2007

**La rédaction précise que l'article 146 de la loi de finances de règlement (LFR) du 30 décembre 2005 ne constitue qu'une première étape de la réforme du droit de la comptabilité publique; son dispositif entre en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007.**

On remarquera, à titre liminaire, que le législateur procède à une modernisation bienvenue du vocabulaire. En effet, la notion d'organismes publics englobe désormais l'ensemble des personnes morales de droit public dotées d'un comptable public au lieu de l'énumération des différentes personnes publiques existantes en l'état actuel du droit. Cela signifie que si dans l'avenir, une nouvelle catégorie de personne publique dotée d'un comptable public était créée, elle serait directement englobée dans le champ de la RPP. Par ailleurs, le terme un peu désuet de «deniers» est abandonné au profit de la «monnaie», expression, il est vrai plus appropriée.

Au-delà de cette question de vocabulaire, la LFR pour 2006 clarifie le champ de la RPP, procède à la légalisation des règles en matière de responsabilité du fait des régisseurs, simplifie le mode de fixation du point de départ des intérêts de débet et clarifie les règles en matière de prescription.

### **Le champ de la responsabilité du comptable**

Celui-ci est désormais unifié sous le I de l'article 60 et non plus, comme par le passé, partagé entre le I et le IV. La nouvelle rédaction du I suscite toutefois une interrogation ; en effet, l'alinéa 1<sup>er</sup> (inchangé sur ce point) prévoit que les comptables sont pécuniairement responsables, notamment du maniement des fonds et des mouvements de comptes

de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité. L'alinéa 2 prévoit une responsabilité identique s'agissant des contrôles auxquels les comptables sont tenus.

Toutefois, l'alinéa 3 de même I n'identifie que cinq cas (dont les trois premiers ne sont que la reprise du système antérieur) dans lesquels la responsabilité du comptable se trouve effectivement engagée:

- déficit ou manquant en monnaie ou en valeurs ;
- non recouvrement d'une recette ;
- paiement irrégulier d'une dépense ;
- indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers «par le fait» du comptable public ;
- rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes, ici encore «par le fait» du comptable public.

On peut, par conséquent, en déduire que la jurisprudence de la Cour ne devrait pas, sur ce point, subir de modifications. La Haute Juridiction financière avait en effet considéré que la responsabilité pécuniaire du comptable est engagée seulement dans les limites fixées, à l'époque, au IV (C. comptes, 23 février 1999, Commune d'Aiguilles, *La Revue du Trésor* 1999.529). En dehors de ces cas, si le juge ne peut mettre en débet le comptable, il est possible de prononcer, à titre conservatoire, une réserve sur la gestion du comptable pour exiger de lui qu'il remplisse les obligations qui lui incombent. Cependant, la réserve ne pourra pas être maintenue indéfiniment lors même que les obligations ne sont toujours pas remplies. Dans ces conditions, dès lors que la durée de la procédure devient par trop longue et faute de pouvoir constituer le comptable en

débet, le juge n'a d'autre solution, pour répondre aux impératifs d'une bonne administration de la justice, que de lever la réserve (C. comptes, 16 juin 2003, Caisse de garantie du logement locatif social, La Revue du trésor 2004.535). En clair, la responsabilité de comptable ne pourra toujours pas être engagée en raison, par exemple, du seul défaut dans la tenue de la comptabilité, dès lors qu'aucun manquant n'aura été constaté.

Il faut par ailleurs être attentif aux termes utilisés par le législateur et constater que la «faute» du comptable ayant entraîné la nécessité de l'indemnisation d'un tiers a disparu au profit du «fait» du comptable. Le législateur a ainsi souhaité élargir le champ de la RPP en invitant les juridictions financières à se contenter désormais de constater que l'obligation d'indemnisation du tiers est due à une action ou une inaction du comptable sans avoir à qualifier ce comportement de faute. On sait à cet égard que jusqu'à présent, la Cour n'a jamais engagé la responsabilité d'un comptable sur ce fondement, même si elle en a admis l'applicabilité (C, comptes. 10 février 1972, Commune de Beautor, *Rev. adm.*, 1972.609. C. comptes, 20 février 1986, SIVOM d'Audruicq. *Rec. C. comptes* 177, C. comptes, 20 janvier 1994, Régie municipale pour la distribution d'électricité de Houilles. La *Revue du Trésor* 1995.35, concl. Ministère public).

Si quelques chambres régionales avaient engagé la RPP du comptable pour «faute» (CRC Rhône-Alpes, 24 novembre 1988. SIVOM de Royan, La *Revue du Trésor* 1989.769. CRC Ile-de-France, 31 janvier 1989, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la Brie-Boisée, La *Revue du Trésor* 1989.769, CRC Pays de la Loire, 9 septembre 2003, Association Syndicale autorisée (ASA) de remembrement du Luché-Pringé. La *Revue du Trésor* 2034.305), les applications restaient quantitativement très limitées, il fallait en effet au juge des comptes non seulement prouver la faute (par exemple des retards imputables aux comptes entraînant le versement de pénalités à l'URSSAF : CRC Basse-Normandie, 30 mai 1991, CCAS de Colombelles, *Rec. C. comptes* 50) mais également le lien de causalité entre la faute et le préjudice financier subi par la collectivité. Du reste, c'est le plus souvent sur l'absence d'un tel

lien de causalité directe que le juge refusait d'engager la responsabilité du comptable (C. comptes, 12 septembre 1984, Collège Paul -Langevin à Rouvroy, *Rec. C. comptes* 121 : GAJF, 4<sup>ème</sup> éd., n°25).

On ne peut ainsi que se féliciter de cette modification ainsi que de la prise en considération de préjudice subi par un organisme public du fait de la rétribution d'un commis d'office : si le comptable ne rend pas ses comptes dans les délais prescrits et qu'un commis d'office est désigné, aucune bonne raison ne peut justifier que ce soit l'organisme public qui, *in fine*, en supporte la charge. Une chambre régionale avait d'ailleurs déjà engagé la responsabilité d'un comptable pour «faute» en raison de son refus de rétribuer un commis d'office, obligeant ainsi l'établissement à acquitter cette dette (CRC Lorraine, 18 janvier 2001. Lycée Ernest Bichat de Lunéville, *Rec. C. comptes* 3).

### **La responsabilité du fait des régisseurs**

Aux termes de l'article premier du décret n° 2004-737 du 21 juillet 2004 modifiant le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs, l'article 12 du décret du 15 novembre 1966 est remplacé par les dispositions suivantes «*Les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse aux régisseurs ou celles dont ceux-ci ont été déclarés responsables mais qui ne pourraient pas être recouvrées ne peuvent être mises à la charge du comptable assignataire par le Juge des comptes ou par le ministre sauf si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place.*»

C'est exactement la même formule qui est désormais reprise au dernier alinéa du III, le législateur ayant souhaité, comme l'indiquait le rapporteur général de la Commission des finances (1), donner valeur législative à cette disposition. On peut s'interroger sur la position qui aurait été celle du Conseil constitutionnel s'il avait été saisi de la LFR pour 2006. On observera que l'article 34-II f de la LOLF prévoit que les lois de finances peuvent comporter «*toutes dispositions relatives à la*

*comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics».*

Compte tenu de la généralité des termes utilisés par la LOLF, on peut penser que la disposition ci-dessus évoquée entre ainsi dans le domaine partagé des lois de finances et qu'elle n'aurait ainsi suscité aucune remarque de la part de Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel aurait pu procéder à un déclassement d'office de cette disposition en considérant qu'elle relevait du domaine du règlement. Certes, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2 et 41 de la Constitution le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi.

Toutefois, le Conseil constitutionnel procède désormais à un tri des dispositions qui, dans une loi, ont un caractère réglementaire et sans les déclarer contraires à la Constitution, il autorise à les modifier par vote réglementaire sans avoir recours, au préalable, à la procédure de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution. Dans cette deuxième hypothèse, le pouvoir réglementaire resterait compétent pour modifier le décret du 15 novembre 1966, y compris son article 12.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence Blémont est désormais définitivement défunte et il ne pourra plus être question pour la Cour des comptes d'engager la responsabilité du comptable assignataire dès lors que le régisseur aura obtenu remise gracieuse ou décharge de responsabilité.

### **La simplification de la fixation des intérêts des débits**

Dans sa version antérieure à la LFR pour 2006, le VIII de l'office de la LFR pour 1963 prévoyait que les débits portent intérêt légal à compter de la date du fait générateur ou bien si cette date ne peut être précisément fixée à compter de la date de la découverte des débits. Cette rédaction un peu complexe avait entraîné

une jurisprudence un peu fluctuante de la Cour des comptes qui avait trouvé son aboutissement dans un avis des Chambres réunies de 1996 : si le débit trouve son origine dans une dépense irrégulière, on retenait comme date du fait générateur celle du paiement, c'est-à-dire du décaissement effectif par le comptable. Dans le cas de multiples dépenses indues ou de paiements multiples, c'est la date du dernier paiement de l'exercice qui était retenue. La Cour retenait néanmoins encore la date de sortie de fonctions du comptable, en particulier lorsqu'il était impossible de rattacher les composantes du solde débiteur à des faits générateurs précis.

Si la date du fait générateur était incertaine, il appartenait à la juridiction de fixer le point de départ des intérêts. Il s'agissait en principe du dernier jour de l'année au cours de laquelle les paiements avaient certainement eu lieu.

Si le débit trouvait son origine dans un déficit de caisse (vol, détournement, perte...), c'était la date de commission des faits qui était retenue ou si celle-ci n'était pas connue, la date de leur constatation par l'autorité administrative ou par le juge des comptes dans la première décision de nature juridictionnelle engageant la responsabilité du comptable.

Quand le débit trouvait son origine dans le défaut de recouvrement d'une recette, le point de départ du délai est la date d'échéance du recouvrement lorsque la réglementation imposait un délai pour celui-ci et pour les autres recettes, celle à laquelle le défaut de diligence du comptable avait compromis définitivement le recouvrement de la créance. Dans ce dernier cas, on retenait la date à laquelle la prescription de la créance était acquise. Cependant, s'il n'était pas possible de déterminer précisément quand le défaut de diligence avait définitivement compromis le recouvrement, on retenait la date de fin de l'exercice en jugement ou la date de sortie du comptable lorsque l'examen de l'état des restes établissait, à l'une de ces dates, la responsabilité du comptable raison de l'insuffisance ou de l'absence de diligence.

S'agissant de créances non prescrites, la date à prendre en considération était celle de la fin du dernier exercice jugé ; pour les



créances atteintes par la prescription au cours des exercices jugés, c'est la date à laquelle elles avaient été prescrites qui était à prendre en considération.

Enfin, en cas de non concordance des soldes en fin d'exercice, la date à retenir était celle de la clôture de l'exercice à laquelle la différence était constatée.

En matière de gestion de fait, le débet portait intérêt à compter du fait générateur, par exemple à compter du jour où les fonds ou valeurs maniés avaient été détournés de leur destination régulière. Si cette date n'était pas connue, le point de départ était fixé au jour où le manutenteur, sans habilitation avait certainement disposé des fonds. Il s'agissait par exemple de la date à laquelle il était établi que le comptable avait disposé des fonds irrégulièrement extraits de la caisse publique. Le juge des comptes avait également retenu la date du jugement répressif intervenu ou encore la date certaine de découverte de la gestion de fait à savoir la date de la déclaration définitive de la gestion de fait, à savoir la date de la déclaration définitive de la gestion de fait (C. comptes. 27 mars 2000, Muséum national d'histoire naturelle, *La Revue du Trésor* 2001.527).

Ces différentes solutions, pour le moins complexes, doivent être considérées comme abandonnées puisque le VIII prévoit désormais que le point de départ de l'application de l'intérêt légal est « le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable », c'est-à-dire, selon le cas, le jugement ou l'arrêt provisoire du juge des comptes ou l'ordre de reversement émanant de l'autorité administrative. On notera toutefois que cette solution est, en partie, en contradiction avec la jurisprudence antérieure du juge des comptes. Celui-ci avait en effet considéré que le fait générateur du débet ne saurait être le jugement de débet ; en effet l'objet des intérêts de débet est bien, au moins lorsque celui-ci correspond à un préjudice subi par la collectivité publique par le fait du comptable, de lui procurer la réparation la plus complète possible du préjudice subi (CPC Lorraine, 13 février 1996, Commune d'Hennezel. *La Revue du Trésor* 1996.433). Il avait toutefois admis que le point de départ des intérêts puisse être fixé à la date de notification du jugement en l'absence de

date du paiement litigieux (CRC Alsace. 27 février 1997, Lycée de Bouxwiller. *La Revue du Trésor* 1998.116. CRC Provence - Alpes Côte d'Azur, 29 juillet 1998, Commune de La Colle-sur-Loup. *La Revue du Trésor* 1999.46).

### **La clarification des règles de prescription**

Jusqu'à la loi n°2001-1276 du 28 décembre 2001. La responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics n'était soumise qu'à la prescription de droit commun de trente ans. La loi précitée de 2001 avait mis en oeuvre une prescription de dix ans, réduite à six ans par l'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004. En effet, cette disposition a modifié la rédaction du V de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 et instauré une prescription extinctive de responsabilité des comptables patents sur les gestions desquelles aucune charge n'a été notifiée au 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle, s'agissant des receveurs des administrations financières, ils ont produit les justifications de leurs opérations.

La question aurait pu se poser de l'applicabilité rétroactive de cette nouvelle prescription de six ans si le législateur n'y avait pas pourvu directement. La loi de 2004 précisait en effet que pour les comptes et les justifications des opérations qui ont été produits avant son entrée en vigueur, le délai de six ans est décompté à partir de la production des comptes ou des justifications. La Cour avait pu en déduire, très logiquement, « *que la prescription extinctive de responsabilité de six ans s'applique, pour les comptes qui ont été produits avant l'entrée en vigueur de cette loi, lorsque le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité du comptable est notifiée avant le 31 décembre de la 6<sup>ème</sup> année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit le compte* ». Le Parquet a dores et déjà précisé que l'article 125 de la LFR pour 2004 a expressément prévu la rétroactivité du nouveau régime de prescription.

## Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics

Louis RENOUARD

Premier conseiller de la chambre des comptes

Revue du Trésor (Mai 2007)

L'exécution des marchés publics se traduit, pour les personnes publiques par des parlements aux prestataires. Ceux-ci doivent être exécutés conformément à un ensemble de règles. Certaines figurent dans la partie du Code des marchés publics qui porte sur l'exécution des marchés ; d'autres sont mentionnées dans le contrôle lui-même, celui-ci incluant les divers cahiers de clauses, notamment le Cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicable au marché en cause ; d'autres, encore, relèvent de réglementations particulières, comme le décret n° 2032-232 du 21 février 2002 sur le délai global de paiement. Bien d'autres textes sont susceptibles de s'appliquer, comme la loi du 31 décembre 1968 sur la déchéance quadriennale. Certaines dispositions sur les garanties, les cessions de créances, parfois le Code civil.

A cet ensemble déjà riche, s'ajoutent les règles de la comptabilité publique. Responsable personnellement et pécuniairement des paiements qu'il effectue, le comptable doit procéder aux contrôles prescrits par les articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. A défaut, et conformément à l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, le juge des comptes est fondé à engager sa responsabilité du comptable en raison du caractère irrégulier des paiements.

En examinant la jurisprudence de la Cour et des chambres régionales des comptes, l'on observe que l'engagement de la responsabilité du comptable est susceptible de se produire pour trois catégories de motifs.

La première tient en l'absence de contrat, ou d'un contrat valide et clair. Dans cette situation, le comptable ne pouvant savoir si les créances consécutives à l'exécution du marché sont valides, doit suspendre le

paiement. Comme il sera indiqué infra, les évolutions successives que le Code des marchés publics a connues depuis le décret du 7 mars 2001, ont eu pour effet de modifier les fondements de cet aspect du contrôle des marchés publics par les comptables.

Au regard du décret de 1962, sont ici en cause la production des justifications (art. 13 du décret) et pour le secteur public local, la vérification de leur caractère exécutoire (art. L 1611-3 du Code général des collectivités territoriales et L. 6145-6 du Code de la santé publique).

La deuxième catégorie d'irrégularités porte sur le paiement de créances non valides, les prestations n'étaient pas prévues au contrat, le montant des factures état erroné ou, encore, des justifications faisaient défaut. Les manquements en la matière traduisent la méconnaissance de l'article 13 du décret, qu'il s'agisse de la justification du service fait, de l'exactitude des calculs de liquidation ou, à nouveau, de la production des justifications.

La troisième catégorie de dépenses irrégulières concerne le rôle de payeur exercé par le comptable le paiement, au vu d'un marché valide, de créances exactes et justifiées, peut s'avérer fautif s'il n'est pas libératoire comme l'exige l'article 12 du décret de 1962 ou si le comptable omet de veiller, comme l'y oblige l'article 13, aux règles de prescription dont bénéficie la personne publique.

La jurisprudence évoquée ci-après est principalement celle de la Cour des comptes intervenant comme juge d'appel des chambres régionales des comptes ainsi que celle du Conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour.



## LE CONTRAT

Tout paiement lié à un achat, qu'il s'agisse de fournitures, de services ou de travaux, suppose l'existence d'un contrat, en règle générale écrit. Ce contrat doit être exécutoire. Le comptable est tenu, par ailleurs, de s'assurer que ce contrat a été signé par une autorité compétente, est encore en vigueur lors de l'exécution des prestations en cause, comporte les mentions indispensables et a été correctement notifié.

En revanche, il n'est pas dans ses attributions, lorsqu'il est en présence d'un mandat pour des subventions, de requalifier celles-ci en prestations et d'exiger la production d'un contrat.

Les évolutions du Code des marchés publics ont pour conséquence que l'essentiel de la jurisprudence des juridictions financières relative aux deux premières conditions (existence d'un contrat ; caractère exécutoire de celui-ci) n'est pas transposable à la situation présente. A l'inverse, celle qui porte sur les autres aspects reste d'actualité.

### L'existence d'un contrat

Les réformes successives du Code des marchés publics ont été le comptable public de l'obligation spécifique de contrôle des achats hors marchés que lui imposaient les juridictions financières. Mais elles n'empêchent pas que se posent de nouvelles questions, au regard notamment, des subventions.

L'existence d'un contrat ne pose pas - et n'a jamais posé - de problème pour les marchés passés selon une « procédure formalisée » (appel d'offres, marchés négociés de l'article 104 de l'ancien Code des marchés publics, marchés négociés de l'article 35 de l'actuel code, dialogue compétitif, marché de conception - réalisation, marchés de maîtrise d'oeuvre conclus à la suite d'un concours..). En effet, ces procédures de passation portent sur un projet de contrat, lui-même constitué d'un acte d'engagement et des divers cahiers de clauses.

Il en va différemment quand l'achat échappe aux procédures de cette nature.

## Les évolutions successives du Code des marchés publics

Depuis le code issu du décret du 7 mars 2001, tout achat est un marché il est conclu à la suite d'une procédure formalisée ou si son montant ou son objet le permettent, à l'issue d'une « procédure adaptée », terme qui a remplacé à partir du code du 7 janvier 2004, celui de marché passé sans formalités préalables ».

Le choix de la procédure de passation est de la seule responsabilité de l'ordonnateur comme l'indique la rubrique 41 de la nomenclature des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-I9 du CGCT dans sa rédaction résultant du décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 :

### **« Travaux, fournitures ou services entrant dans le champ d'action du Code des marchés publics »**

La dépense est présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur selon l'une des modalités suivantes :

- marché public sans formalités préalables ;
- ne faisant pas l'objet d'un contrat écrit ;
- faisant l'objet d'un contrat écrit ;
- marché public avec formalités préalables.

Le code du 7 mars 2001 autorisait à passer les marchés « sans formalités préalables » au-dessous de 90 000€ HT. Avec le code du 7 janvier 2004, le seuil s'est relevé, en même temps que les ordonnateurs étaient soumis à une obligation plus explicite d'une publicité adaptée. Jusqu'au 31 décembre 2005, les marchés pouvaient être passés selon une « procédure adaptée » si leur montant était inférieur à 150 000 € HT pour l'Etat et 230 000 € HT pour le secteur public local. Ces seuils ont été ramenés depuis le 1er janvier 2005, à 135 000 € HT et 210 000 € HT. Le code du 1er août 2006 n'a pas apporté de modification sur ce point.

A la liberté laissée aux ordonnateurs pour conclure les marchés à procédure adaptée, s'est ajoutée celle que le texte leur donnait sur le caractère écrit ou non du contrat. En effet, dans le cas des marchés passés sans formalités préalables puis des marchés à procédure adaptée, un écrit n'était pas exigé. Certes, cette faculté trouvait souvent sa limite dès lors que l'exécution du marché était assortie d'obligations envers ou à l'encontre du prestataire, telles celles

résultant du versement et de la récupération ultérieure d'une avance forfaitaire (obligatoire, sauf exceptions. à partir de 90 000 € dans le code 2001 puis à compter de 50 000 € dans les codes 2004 et 2006) ou en cas de marchés de maîtrise d'œuvre, nécessairement écrits en raison de la réglementation spécifique prise en application de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Il est cependant satisfaisant que cette faculté ait été limitée, par le code du 1er août 2006, aux seuls marchés de moins de 4 000 € HT. De ce point de vue, le comptable est donc dans une situation plus claire, il doit exiger un contrat si la prestation est égale ou supérieure à 4 000 € HT. En revanche, comme indiqué supra, il n'a pas à s'interroger sur les modalités de passation dudit marché.

#### [Les achats hors marchés : La fin de la jurisprudence Mme Soldevilla du 1er juillet 1993](#)

Le code du 7 mars 2001 et ceux qui l'ont suivi ont profondément modifié la situation existante sous l'ancien Code des marchés publics. Celui-ci par ses articles 123 et 321 (respectivement pour l'Etat et les collectivités territoriales), donnait au comptable la faculté de payer sans marché, au vu d'une simple facture ou d'un mémoire, si le montant des prestations n'excédait pas un seuil (300 000 F TTC depuis 1990).

L'ordonnateur pouvait être tenté de satisfaire ses besoins en recourant à des achats répétés sur facture. C'est pourquoi le juge des comptes avait imposé au comptable d'exiger un marché dès lors que les conditions de recours à cette faculté n'étaient pas réunies. La Cour des comptes en tant que juge d'appel des chambres régionales des comptes, s'est prononcé pour la première fois à ce sujet par sa décision Mme Soldevilla du 1er juillet 1993. Cette jurisprudence s'est progressivement enrichie en présence d'un mandat conduisant à ce que le montant commandé la même année à un même prestataire pour des prestations similaires ou identiques atteigne le seuil de 300 000 F TTC (45 734 € TTC), le comptable ne devait pas payer sur facture mais exiger un marché.

Mutatis mutandis, Il est envisageable, au cas - improbable - où se développerait un recours manifestement excessif aux marchés de moins de 4 000 € HT, que les principes qui ont fondé la jurisprudence Mme Soldevilla soient à nouveau opposés à un comptable qui accepterait le paiement de factures inférieures à 4 000 € pour des prestations dépassant en réalité ce seuil parce qu'artificiellement scindées en méconnaissance de l'article 27 du Code des marchés publics.

#### [Subventions et prestations : Questions actuelles sur la portée du contrôle du comptable](#)

L'une des difficultés que soulève l'application de la réglementation de la commande publique concerne l'octroi de subventions à des associations, il arrive en effet que le juge administratif requalifie le versement d'une subvention en paiement d'une prestation. Rendue le 17 août 2006 par le juge des référés du TA de Melun, une récente décision a ainsi considéré que l'octroi de subventions à des associations culturelles, dans le cadre d'une convention d'objectifs prévoyant notamment que celles-ci assurent la promotion du département, correspondait en réalité au paiement de prestations qui auraient dû donner lieu en préalable à une procédure de passation.

Dans des situations de cette nature, le comptable doit-il mettre en cause la qualification de subventions donnée par l'ordonnateur ? Lors d'une affaire récente (C. comptes, 4e Ch.. 23 novembre 2006, Université de Poitiers), la Cour, saisie en appel par le commissaire du Gouvernement près la CRC de Poitou-Charentes, a confirmé le jugement du 8 décembre 2005 par lequel la chambre régionale n'avait pas retenu la responsabilité du comptable. Ces décisions rappellent que celui-ci doit s'en tenir strictement au cadre tracé par le décret de 1962 :

« Attendu que l'appelant soutient que l'examen des pièces produites à l'appui des mandats révélait une contradiction entre la qualification de subvention donnée par l'ordonnateur et la nature de la dépense, qui devait conduire à remettre en cause son imputation ; qu'au vu des pièces produites, l'opération, présentée comme une subvention devait en fait être regardée comme une acquisition de prestations relevant des règles de la commande

publique et exigeant la production d'un marché public ; que dès lors en ne relevant pas la contradiction et en ne suspendant pas le paiement, le comptable a engagé sa responsabilité;

Attendu que si, aux termes de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, le comptable est tenu d'exercer le contrôle "de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet » et si, en vue de l'exercice dudit contrôle, le comptable ne saurait être lié par l'imputation retenue par l'ordonnateur, il résulte de la nature même des fonctions qui sont confiées au comptable que sauf contradiction manifeste ou vu des pièces fournies entre leurs caractéristiques et l'intitulé de l'imputation il ne saurait s'interroger sur la nature de la dépense, pour procéder, le cas échéant, à une requalification au regard de la nomenclature des pièces justificatives, sans excéder ses attributions ;

Attendu que les mandats en cause qualifiaient les dépenses de subventions : qu'elles étaient imputées à l'article budgétaire correspondant à cette qualification ; que les pièces présentées à l'appui étaient conformes à la nomenclature des pièces en matière de dépenses de subventions que dans ces circonstances, l'agent comptable ne pouvait que procéder au paiement des mandats ».

### **Le caractère exécutoire du contrat**

#### **La situation actuelle**

Dans le secteur public local, un contrat est exécutoire s'il satisfait aux règles du CGCT : il doit être notifié et, si la loi le prévoit, être transmis au représentant de l'Etat (art. L 2131-1) pour les communes et dispositions homologues pour les départements et les régions). L'exigence diffère quelque peu pour les hôpitaux : le contrat doit avoir été reçu par le représentant de l'Etat (art. L 6145-6 du Code de la santé publique).

Depuis la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier (loi MURCEF), la transmission des marchés passés sans formalités préalables n'est plus exigée, le Code des marchés publics précisant à son article 26 qu'il faut entendre par là les marchés d'un montant inférieur au seuil de 210 000 € HT.

La situation actuelle est donc relativement simple pour le comptable : tout marché passé selon une procédure formalisée doit avoir été transmis au représentant de l'Etat ; cette obligation n'existe pas pour les marchés à procédure adaptée.

### **La compétence du signataire du contrat**

#### **Une condition de la régularité externe du contrat**

L'article 12 du décret de 1962 demande au comptable de s'assurer de la « qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ». Mais le juge des comptes exige également que le comptable, en présence d'une justification telle qu'un contrat, s'assure que cette pièce est valide, notamment qu'elle a été signée par une autorité compétente.

Dans sa décision du 23 septembre 2004, Commune de Honfleur, relative à des conventions de maîtrise d'œuvre, la Cour des comptes, confirmant le jugement du 6 novembre 2003 rendu par la CRC de Basse-Normandie, a estimé, en effet, que « si la nomenclature des pièces justificatives (...) prévoit la production des pièces à l'appui d'un mandat ces pièces ne peuvent justifier le paiement que si elles sont elles-mêmes régulières, le comptable devant s'assurer de leur régularité externe ; qu'une pièce n'est régulière en la forme que si, notamment, elle a été prise par la personne ou l'organe compétent ». Tel n'était pas le cas de conventions signées par le directeur des services techniques de la commune qui n'avait reçu aucune délégation du maire pour engager juridiquement la collectivité.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a suivi ce même raisonnement dans son jugement du 3 mai 2005, Maison de retraite Les Aulnettes à Viroflay.

Saisie en appel du jugement de la chambre de Rhône-Alpes du 9 décembre 2004 qui avait considéré que le paiement de cotisations d'assurance-décès au bénéfice de conseillers municipaux était irrégulier en raison de l'absence d'Intérêt public de la dépense, la Cour (4e Ch.), par son arrêt du 24 novembre 2005, Commune de Rousset, a, d'une part infirmé le jugement de la CRC au motif que la légalité de la décision des ordonnateurs échappait au contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement, d'autre part, enjoint aux comptables concernés d'apporter,

conformément à la nomenclature des pièces justificatives, la copie du contrat d'assurance faisant référence à la décision qui, en l'espèce, « à défaut de délégation consentie par le Conseil municipal, ne pouvait être qu'une délibération spécifique donnant pouvoir au maire de conclure un tel contrat ».

La même CRC avait, peu auparavant, appliqué un raisonnement de même nature au cas d'un bon de commande. Elle a considéré, par son jugement du 10 juin 2004, Département de la Loire, que ce document, qui constitue l'engagement juridique de la dépense dans un marché à bons de commande, doit émaner d'un agent disposant d'une délégation de signature appropriée.

### LA CRÉANCE :

Avant de payer, le comptable doit s'assurer, outre de l'attestation au service fait, que la créance est conforme aux dispositions du contrat et que les pièces qui la justifient respectent les règles fixées à l'annexe à l'article D. 1617-19 du CGCT.

Si le comptable, faute d'avoir suffisamment contrôlé la validité de la créance, a trop payé, un titre de recettes adressé au titulaire risque de se voir opposer par ce dernier le principe du caractère intangible du décompte (ou exception de compte arrêté), prévue par le Code de procédure civile (ancien art. 541 art. 1269 du nouveau Code de procédure civile). Pour autant, le juge des comptes estime que ce principe ne peut faire obstacle à l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable : par l'avis de ses chambres réunies du 26 mai 1981, la Cour a considéré que « même dans les cas où l'article 541 est applicable. Le comptable est tenu de procéder, avant paiement, aux contrôles réglementaires prévus aux articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 et, le cas échéant, à la suspension de paiement prévue à l'article 37 du même texte. »

Les créances irrégulières le sont au regard de l'article 13 du décret du 29 décembre 1962. Ainsi, l'application à tort d'une variation du prix ou, tout récemment, le paiement de factures comportant un taux de TVA erroné, sont des exemples de méconnaissance, par le comptable, de son obligation de s'assurer de l'exactitude des calculs de liquidation. C'est aussi à cette

notion que se rattachent les paiements effectués sans qu'il soit tenu compte des pénalités de retard. Les autres irrégularités relèvent de l'absence de justification des dépenses.

### Les pénalités de retard

Ayant constaté que des pénalités de retard, pourtant prévues au contrat n'avaient pas été décomptées par l'ordonnateur et que les comptables, faute des vérifications appropriées, avaient accepté le paiement tel que prévu par le mandat, le juge des comptes a engagé leur responsabilité.

Les comptables ont alors tenté de s'exonérer en produisant une décision de l'assemblée délibérante dispensant alors le titulaire du marché de ces pénalités. Les juridictions financières ont dû décider s'il convenait de prendre en compte ou de rejeter ces certificats et autres décisions établis après le paiement.

Après avoir accepté d'exonérer le comptable sur la base de ces justifications (C. comptes, 4e Ch., 18 décembre 1995, Commune de Montivilliers, la Cour a rejoint le point de vue du procureur général selon lequel convenait de statuer comme en matière de dépense et donc s'apprécier la responsabilité du comptable au moment du paiement (C. comptes. 4e Ch., 2 mai 1996, SDIS de l'Eure.

S'agissant du calcul des pénalités de retard, divers points ont été précisés. Ils ont porté sur la date à retenir pour la fin des travaux, le point de départ du délai qui fait l'objet de dispositions contractuelles diverses selon les marchés; les modalités de prise en compte des intempéries.

Le calcul des pénalités peut s'avérer difficile. Dans son arrêt du 23 mai 2002. Commune de Dieulefit, la Cour (4e Ch.) a montré que le retard dans l'exécution de deux marchés n'était pas établi.

En revanche, lorsqu'il n'y a pas de doute sur la réalité du retard, il suffit au juge des comptes de constater que le comptable n'a pu produire aucune décision de l'ordonnateur exonérant l'entreprise des pénalités et que la durée d'exécution du contrat n'a été prolongée par aucun avenant ordre de service ou décision de poursuivre (C. comptes, 7e Ch., 7 décembre 2005. Etablissement public de la



## L'absence de justifications

### Le paiement d'avances ou d'acomptes non prévus par le contrat

Alors que le marché ne prévoyait pas d'avances, le comptable avait accepté de payer 200 000 F à ce titre, montant qui, par ailleurs, était celui du marché. Confirmant le jugement de la CRC de Rhône-Alpes du 19 mars 1997, la Cour des comptes (4e Ch.), dans sa décision du 18 décembre 1997, Commune de Corps, M. Morel, avait estimé que « devant l'incertitude des pièces jointes au mandat, le comptable aurait dû suspendre le paiement de cette dépense. Faute de l'avoir fait, le paiement opéré au vu de justifications contradictoires, avait engagé sa responsabilité. Cette décision a été confirmée par le juge de cassation (CE, 21 mars 2001, M. Morel comptable de la commune de Corps qui a jugé que la Cour n'avait pas excédé son domaine de compétence :

« Considérant que la Cour des comptes en mentionnant dans son arrêt que le marché passé par le maire de Corps avec la société Agecom ne prévoyait pas d'avance et en précisant en outre que le versement d'une avance correspondant au montant total du marché était en contradiction avec le Code des marchés publics, s'est contentée d'interpréter les stipulations du marché conformément aux lois et règlements en vigueur comme aurait dû le faire le comptable au moment du paiement, et n'a pas, conformément à ce que soutient le requérant, exigé du comptable qu'il exerce un contrôle de légalité sur les décisions de l'ordonnateur ; qu'elle n'a donc pas entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que cette précision n'entache pas non plus les motifs de l'arrêt attaqué d'une ambiguïté qui ne permettrait pas au juge de cassation d'exercer son contrôle.

Le paiement d'avances sans les pièces justificatives exigées, engage également la responsabilité du comptable (C. comptes. 4e Ch., 30 janvier 2002. Commune de Villefranche-sur-Saône. Il en est de même en ce qui concerne le versement d'un acompte en dehors de tout marché ou convention ou même d'un bon de commande prévoyant le paiement d'un acompte.

Le comptable est exposé au risque du double paiement en deux circonstances : soit il paye à deux reprises deux factures puis la même prestation, soit faute du caractère libératoire d'un premier paiement. Il doit payer une seconde fois pour dédommager le véritable créancier. Ce dernier cas sera exposé infra. Dans son arrêt du 24 mars 1994, Commune de Miramas, la Cour (4e Ch.) a statué sur le cas d'un comptable qui avait été déclaré débiteur par la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur pour deux doubles paiements intervenus au cours du même exercice. A l'appui de sa requête en appel, il exposait, d'une part, qu'il n'était pas tenu d'organiser un fichier des fournisseurs, seul susceptible de permettre la détection des doubles paiements, et d'autre part, que le maire lui avait transmis, à l'appui des mandats à l'origine des doubles paiements, des duplicata des factures accompagnés de certificats de perte de l'original. La Cour, estimant qu'il revenait au comptable d'organiser au mieux son service pour s'acquitter de ses obligations réglementaires et que la fausseté des certifications de perte pouvait être établie par rapprochement avec les mandats précédemment émis au profit des mêmes fournisseurs, a confirmé le jugement. En présence de duplicata de factures, il appartient au comptable de vérifier qu'un premier paiement n'est pas déjà intervenu, ayant omis cette vérification, le comptable a payé à tort une seconde fois les mêmes prestations. La Cour a donc jugé que c'était un bon droit que la CRC de Poitou-Charentes a déclaré le comptable débiteur. Même si la certification du service fait engage la responsabilité de l'ordonnateur, il appartient au comptable, en vertu de l'article 37 du décret du 29 décembre 1962, de suspendre le paiement en cas de certification dont la fausseté est avérée. La Cour, considérant que celle-ci aurait pu être découverte par le rapprochement avec le mandat précédent, émis au bénéfice du même fournisseur et pour le même montant a confirmé le jugement de la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Statuant en appel d'un jugement récent de la même CRC en date du 31 août 2005, la Cour des comptes a relevé que la référence faite, dans les deux mandats successifs, à la même délibération du conseil syndical et à une même opération comme la similitude ces montants auraient dû conduire le

comptable à suspendre le second paiement et à interroger l'ordonnateur.

## **LES RÈGLES PROPRES AU PAIEMENT LUI-MÊME**

Les missions confiées au comptable en matière de marchés publics relèvent d'une logique particulièrement claire et que pourrait partager tout contrôleur de la dépense dans n'importe quel organisme : que dit le contrat ? La créance du prestataire est-elle correctement établie ? Notamment au regard du contrat ? Le paiement sera-t-il libératoire ? Doit-il y ajouter une dernière vérification de la prescription propre aux personnes publiques datées d'une comptable public.

A ces missions classiques, qui portent sur la Qualité des paiements, s'est toutefois ajoutée une nouvelle responsabilité portant, cette fois, sur le délai du paiement. En effet, l'une des principales modifications introduites par le code du 7 mars 2001 en matière d'exécution des marchés publics est la substitution à l'ancien délai de mandatement, opposable au seul ordonnateur, du nouveau délai global de paiement auquel sont conjointement tenus l'ordonnateur et le comptable selon les modalités clairement énoncées par le décret n° 2002-232 du 21 février 2002. En vertu de ce texte, si le retard est imputable en tout ou partie au comptable, l'Etat doit dédommager la collectivité territoriale de la part correspondante des intérêts moratoires.

Sauf par le biais de l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable au motif que, selon les termes de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « par la faute du comptable » l'Etat a dû « procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers » Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une responsabilité susceptible d'être sanctionnée par la voie du contrôle juridictionnel.



## L'audit interne dans les administrations publiques : une évolution profonde des métiers du contrôle dans de nombreux pays

David Brusselle, Inspecteur principal du Trésor  
Revue du trésor / octobre 2006

La plupart des grandes administrations publiques, en France comme à l'étranger, perçoivent de plus en plus l'intérêt de mettre en place des structures d'audit interne au sein de leurs organisations afin d'aider les managers à mieux maîtriser les risques inhérents à l'exercice de leurs missions.

L'ADETEF, l'agence de coopération internationale du MINEFI, participe activement à la mise en place et au développement de la démarche d'audit interne et de contrôle interne publics dans différents pays partenaires en Europe centrale et orientale ainsi qu'au Maghreb.

Ces projets, menés en étroite collaboration avec la Direction générale de la Comptabilité publique, consistent à accompagner les administrations publiques des pays partenaires dans la définition, la mise en oeuvre opérationnelle et le développement des structures d'audit interne public et à faire adhérer l'ensemble des managers publics à l'utilité de la démarche de contrôle interne, qu'il faut comprendre comme maîtrise des opérations.

Au sein de l'Union européenne, s'est en effet développée, sous l'égide de la Commission, une doctrine de gestion et de contrôle publics inspirée des évolutions en matière de contrôle privé des sociétés (la loi de sécurité financière par exemple). Sa transposition au secteur public constitue une véritable révolution administrative et culturelle.

Connue sous le terme anglo-saxon de *Public Internal Financial Control*, cette méthode est obligatoire pour la gestion des fonds publics dans tous les nouveaux pays membres et notamment les dix derniers entrants. Présentée comme un

acquis communautaire, elle est également censée être appliquée dans les anciens Etats membres et concerne, en France, la gestion de toutes les opérations financées avec l'aide des Fonds structurels européens tels que FEDER, FSE, FEOGA la LOLF, la nouvelle programmation budgétaire par objectifs, est l'une des illustrations de cette nouvelle gestion publique.

La mise en place d'un dispositif de maîtrise et de pilotage à plusieurs niveaux vise à donner l'assurance raisonnable au décideur public, et derrière lui, à l'utilisateur, au citoyen et au contribuable que l'argent public est correctement utilisé certes, en conformité avec les textes et réglementations qui en organisent la gestion mais aussi avec un souci permanent de recherche de la performance traduite par les notions d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

Ce dispositif de maîtrise des activités fait profondément évoluer les méthodes traditionnelles d'intervention des corps de contrôles, car il implique une plus grande responsabilisation des gestionnaires à tous les stades du déroulement des processus de gestion et de recherche des résultats : c'est le dispositif de contrôle interne, appelé parfois de premier niveau (qui suppose dans certaines organisations un contrôle interne de second niveau relevant d'un échelon interne supérieur comme, par exemple, une unité de centralisation).

Reposant sur les normes internationales de l'audit et sur une approche internationalement reconnue, celle du COSO (Committee Of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) qui a connu récemment de nouveaux développements.

Cette pratique identifie clairement les *managers* publics comme responsables de leur contrôle Interne, c'est-à-dire de la maîtrise de leurs opérations.

Dans un premier temps, cela suppose que le manager public, intervenant dans un secteur financier ou non, identifie et évalue les risques inhérents à l'exercice de ses missions dans son cadre d'activité (« l'environnement de contrôle »). Car la survenance de ces risques pourrait compromettre l'atteinte des objectifs qu'ils relèvent de la conformité (respect des textes et procédures) ou de la performance (optimisation des « 3 E » : Economie, Efficience, Efficacité).

Dans un second temps, il lui faut élaborer, mettre en oeuvre et piloter les activités de contrôle interne, c'est-à-dire des mesures, simples ou complexes mais toujours peu coûteuses en terme de temps et/ou d'effectifs, permettant de couvrir les risques identifiés et hiérarchisés. En aucun cas, il ne s'agit d'avoir pour objectif la suppression totale des risques mais plutôt de leur donner un niveau résiduel acceptable et compatible avec les contraintes de la vie administrative.

Au-delà, il s'agit de faire vivre en permanence cette démarche dans la gestion publique quotidienne par un *management* des risques, terme ambitieux mais qui permet au *manager* et à ses collaborateurs, par une déclinaison au niveau de l'unité de travail, de vivre plus sereinement la complexité administrative propre à tous les pays.

Le second volet du dispositif de maîtrise des opérations repose sur la structure d'audit interne public, idéalement rattachée au plus haut niveau de l'organigramme administratif. Elle peut constituer un corps unique ou faire l'objet de déclinaison géographique et/ou fonctionnelle avec une unité d'harmonisation et de coordination, souvent nationale.

Le rôle de l'audit est clairement défini par les normes professionnelles Internationales posées par l'IIA (Institute Of Internal Auditors).

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.

Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Cette définition implique une formation exigeante, tant initiale que continue, des corps d'audit, une organisation rigoureuse dans leur fonctionnement interne et le respect scrupuleux d'une méthodologie dans la conduite des audits qu'ils relèvent de missions d'assurance (conformité) ou de conseil (performance).

Le développement graduel de cette démarche dans le secteur public concerne désormais, de nombreux pays européens. Si la littérature sur le sujet est encore plutôt rare, un ouvrage publié récemment aborde l'ensemble de ces problématiques pour le secteur public.

L'ouvrage « Contrôle interne et Audits publics - pour une nouvelle gestion publique » et dont l'auteur est Alain Gérard Cohen, Inspecteur général des finances et ancien président de la commission interministérielle de coordination des contrôles, aujourd'hui expert et consultant international, est publié aux éditions juridiques LGDJ, dans une nouvelle collection dirigée par l'ADETEF.

Ce livre est préfacé par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'industrie. M. Thierry Breton, et a reçu le prix du meilleur ouvrage de l'année de la part de l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI).

L'auteur y explique notamment que, après des siècles pendant lesquels le fonctionnaire s'est contenté d'obéir à la loi, il est désormais exigé de lui, outre et au-delà du respect des règles, qu'il applique les meilleures pratiques de

bonne gestion, qu'il soit responsable de la qualité et de l'efficacité de ses résultats, jugés par rapport aux objectifs, et qu'il assure la sécurité et la transparence de sa gestion.

En contrepartie, pour le fonctionnaire devenu gestionnaire, la responsabilité remplace l'obéissance et une certaine liberté lui est conférée dans le choix des moyens.

Dès lors, poursuit-il, le contrôle change de sens. Il ne mesure plus les écarts par rapport aux règles mais les écarts des résultats par rapport aux objectifs, ainsi que leur qualité par rapport aux moyens employés.

Ainsi, le contrôle, que l'on appellera alors audit, aura pour tâche de collaborer avec le gestionnaire, de l'aider dans l'édification d'un système de gestion et de contrôle, reposant sur l'analyse de risque et destiné à produire la meilleure gestion possible, en termes de résultats, pour un niveau de moyens donné.

Enfin, l'auteur insiste sur la nécessaire évolution du rôle des grands corps de contrôle auxquels est confiée, à travers l'audit, une mission de conseil (et non plus uniquement de contrôle) pour l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle interne, et également une mission d'évaluation des résultats.

Mais si le périmètre et la méthodologie de l'audit interne public sont désormais connus et relativement stabilisés pour les missions d'assurance (ou de conformité), la nature, la portée et la méthodologie de l'audit de performance méritent encore de faire l'objet de précisions et d'approfondissements.

Cette démarche, récente dans la très grande majorité des pays, constitue un enjeu majeur pour l'ensemble des corps d'audit et de contrôle dont les missions futures s'orienteront de plus en plus vers des problématiques de performance et d'évaluation des résultats, même si les missions de conformité resteront indispensables.

Les corps d'audit devront donc arbitrer, au stade de la programmation, entre les missions d'assurance et les missions de conseil avec, toutefois, la possibilité de concevoir des missions mixtes.

Quoi qu'il en soit, le déploiement de l'audit de performance, qui nécessitera d'importants efforts de formation, se fera graduellement, ce qui permettra d'ancrer d'autant plus durablement la démarche dans le quotidien de la vie administrative.

C'est dans cette perspective que la collection ADETEF devrait publier, dans les prochains mois, un ouvrage pratique sur l'audit de performance.

## Le système de contrôle supérieur des finances publiques aux Etats-Unis : le GAO (Government Accountability Office)

Danièle LAMARQUE : Directrice des relations internationales des affaires européennes de la francophonie à la Cour des comptes.

Revue du Trésor / novembre 2006

**C**réé en 1921 pour permettre au Congrès de développer ses moyens de contrôle de l'action du pouvoir exécutif fédéral, le General Accounting Office illustre l'évolution du contrôle de régularité vers les formes plus nuancées du contrôle de performance et de l'évaluation. Devenu en 2004 le Government Accountability Office, doté d'un plan stratégique, le GAO joue un rôle majeur dans la définition des normes de contrôle des finances publiques au plan international.

### Histoire du GAO

#### L'affirmation du pouvoir de contrôle de l'organe législatif

Créé en 1921 pour faire face à l'augmentation des dépenses fédérales et de la dette après la Première Guerre mondiale, le General Accounting Office a été conçu dès l'origine comme un instrument au service du Congrès, chargé de contrebalancer la montée en puissance de l'exécutif et d'offrir à l'organe législatif un pouvoir de contrôle des programmes fédéraux.

Le GAO reçoit les missions de contrôle auparavant dévolues au département des finances, et un mandat étendu. Son chef, le contrôleur et auditeur général, est nommé pour quinze ans par le président des Etats-Unis.

Le Congrès se dote parallèlement d'un bureau du budget et définit les procédures budgétaires et comptables pour l'élaboration d'un budget annuel, obligation imposée au président des Etats-Unis par la même loi de 1921.

#### La vérification des pièces Justificatives des dépenses

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, le GAO se consacre à la vérification des pièces justificatives des dépenses fédérales, qui lui sont systématiquement

adressées. Tous ces contrôles sont évidemment exécutés *a posteriori*. Mais le GAO réalise aussi des contrôles de régularité précédant la dépense.

Les photos du bâtiment des Pensions occupé par le GAO de l'époque rappellent celui des archives de la Cour des comptes, avec leurs paquets soigneusement enliassés et empilés. La grande salle du GAO, vaste comme une nef de cathédrale, évoque la Bibliothèque nationale avec ses rangées de tables où les agents du GAO, alignés par dizaines, vérifient les documents. Cette disposition facilite la surveillance, pense le contrôleur général de l'époque, John Mc Carl, et évite les pertes de productivité inévitables dans les petites pièces où, dès que le Surveillant a le dos tourné, on peut se livrer à la lecture ou au tricot. Jusqu'à la veille des années 1930, c'est ce régime strict qui s'applique, rythmé par des horaires invariables : 9 heures- 16h30, avec une pause d'une demi-heure pour le repas. Une cloche sonne le début et la fin de chaque période.

Avec la croissance des dépenses, et donc de la documentation correspondante, le GAO se trouve confronté à une inflation de papier qu'exige des contrôleurs toujours plus nombreux. De 1700 en 1921, l'effectif passe à 5000 en 1939. Il culminera à près de 15 000 agents en 1946, du fait de l'explosion des opérations de transport de personnes et de matériel pendant la guerre. Ces recrutements ne

suffisent pourtant pas en 1945, on recense 35 milliards de pièces non contrôlées.

### Du contrôle de régularité au contrôle intégré

Pour faire face à cette inflation, le GAO s'efforce de rationaliser ses activités. Les contrôles a priori sont abandonnés. La vérification individualisée des dépenses fait place à la notion de contrôle intégré, qui met l'accent sur l'économie et l'efficacité des programmes. Cette évolution est comparable à la réforme de 1936 en France, qui substitue au contrôle, par comptable assignataire, la vérification des dépenses reclassées par ministère et permettra à la Cour des comptes d'accompagner son activité juridictionnelle par des contrôles administratifs du « bon emploi » des fonds publics.

Parallèlement, le GAO développe ses contrôles sur place, notamment sur des programmes agricoles dans le Kentucky et les Etats du Sud.

### La relation avec l'exécutif : entre surveillance et conseil, les aléas de l'indépendance

Le premier contrôleur général, John Mc Carl, était aussi intransigeant dans ses relations extérieures que dans sa gestion interne. Il acquiert la réputation d'un homme qui dit non, et forge l'image d'indépendance et d'intégrité du GAO. Il n'hésite pas à rejeter pour irrégularité des dépenses du New Deal, provoquant des conflits violents avec l'exécutif. Le tout jeune GAO agace les présidents Hoover et Roosevelt qui essaieront de limiter son influence. En vain le Congrès défend son chien de garde.

L'effort de modernisation entrepris après la guerre conduit le GAO à se rapprocher des agences fédérales pour promouvoir des principes sains de comptabilité et de gestion. Un programme commun d'amélioration des procédures budgétaires et comptable associe le département des finances, le bureau du budget du Congrès et le GAO. Il implique un partage des tâches entre les différents acteurs. Ainsi, pour que le GAO puisse se consacrer aux contrôles de la bonne gestion, la vérification de la régularité des dépenses est transférée aux gestionnaires eux-mêmes, les agences

fédérales, Le GAO, lui, apprécie le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne et le respect des principes comptables.

Cette politique de coopération est abandonnée dans les années 1960, le contrôleur général de l'époque, Joseph Campbell, préférant renforcer l'indépendance du GAO et de ses agents. Ceux-ci se voient interdire l'affiliation à des organisations professionnelles extérieures et les contacts trop étroits avec les personnels des autres agences. Le GAO poursuit sa politique de fermeté envers l'exécutif. En 1963, un article de journal rapporte la plaisanterie à la mode à Washington : le secrétaire à la défense, Mac Namara, craint plus Joseph Campbell que Nikita Krouchtchev.

Avec le contrôleur général suivant, Elmer Staats, ancien sous-directeur du budget, le programme commun de coopération entre l'exécutif, le Congrès et le GAO reprend. Il débouche en 1972 sur la première version du manuel des Normes de contrôle du Gouvernement, plus couramment désigné sous le terme de "Livre jaune", et dont la dernière mise à jour a été effectuée en 2006 apporte également son assistance méthodologique aux Etats qui développent leurs propres systèmes de contrôle.

Le GAO est une agence de l'organe législatif, mais supporte les mêmes contraintes budgétaires et de gestion que les agences fédérales du pouvoir exécutif: ainsi, lorsque le Congrès impose, dans les années 1990, la réduction des dépenses fédérales, le GAO doit réduire ses effectifs. De même, bien que non soumis aux réglementations imposées aux autres agences, le GAO suit toutefois les mêmes directives lorsqu'elles sont cohérentes avec sa propre action : ainsi, dans la période récente, les lois sur la performance et les résultats, sur l'intégrité financière des gestionnaires fédéraux ou sur l'amélioration de la gestion fédérale.

### Réformes dans l'organisation et les méthodes

L'évolution du GAO vers une approche intégrée du contrôle s'accompagne de réformes organisationnelles profondes. Le transfert des opérations de vérification de la régularité des dépenses vers les unités gestionnaires permet la réduction des



effectifs (ils diminuent de plus de la moitié, pour atteindre 7000 personnes en 1951). Les premiers outils méthodologiques voient le jour au début des années 1950, avec les guides de contrôle et les normes de rédaction des rapports. Le contrôleur général en fonction de 1954 à 1965, Joseph Campbell, élève le niveau de recrutement et développe la formation interne.

Des bureaux régionaux sont créés dès les années 1950 sur le territoire des Etats-Unis et même à l'étranger : un en Europe en 1952, un au Vietnam de 1966 à 1971.

### Le développement de l'évaluation de programme à partir des années 1970

En 1967, le Congrès demande au GAO d'apprécier l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. Le GAO rend ses conclusions en 1969 : elles établissent que certains programmes ont eu des résultats positifs, mais que leur gestion doit être améliorée, d'autres ont eu des résultats peu significatifs, compte tenu des moyens engagés ; d'autres enfin ont été totalement inefficaces. Cette étude de grande ampleur, par laquelle l'organe supérieur de contrôle des finances publiques examine la performance de programmes publics, n'hésitant pas à disqualifier certains d'entre eux, jugés inefficaces, consacre une avancée significative dans les méthodes et la portée des contrôles. Par deux lois de 1970 et 1974, le Congrès entérine le développement par le GAO de l'évaluation de programme. Le GAO adapte alors ses moyens à cette nouvelle orientation. Son effectif, majoritairement composé de comptables, s'enrichit d'experts de tous horizons informaticiens, spécialistes de sciences physiques et sociales, de la santé, de la gestion de l'information- Les auditeurs, dont les profils universitaires sont de plus en plus variés, recourent à des outils technologiques nouveaux et utilisent de plus en plus l'informatique pour leurs contrôles.

### Un instrument au service du congrès

Toute l'histoire du GAO montre l'utilisation croissante que fait le congrès de son agence de contrôle. Le pourcentage des travaux du GAO conduits sur demande du Congrès est de moins de 10 % en 1966. En 1981, il atteint 40%. Il dépasse 70% en 1996. En 2001, les rapports du GAO

ont donné lieu à cent quatre auditions devant des commissions ou sous-commissions du Congrès et autant d'autres types de témoignages, sur tous les sujets.

L'enjeu principal de l'indépendance du GAO n'est donc plus tant dans sa relation à l'exécutif, que dans sa capacité à maintenir une certaine autonomie de programmation par rapport aux attentes du Congrès. Il appartenait donc au contrôleur général de s'assurer, par d'habiles négociations, de la compatibilité des demandes d'enquête du Congrès avec les moyens et les objectifs du GAO. Cette convergence est désormais facilitée par le plan stratégique du GAO, qui définit ses priorités pour six ans.

### Les contrôleurs généraux

Etant donné la durée de leur mandat — quinze ans — les chefs du GAO qui se sont succédés depuis 1921 ne sont guère plus de six. A titre de comparaison, la cour des comptes française aura connu durant la même période dix-neuf Premiers présidents, la plupart de ces contrôleurs généraux sont des professionnels du droit, de la comptabilité, de l'audit. Un seul, Lindsay C. Warren (1940-1954) est un politique, ancien membre de la Chambre des représentants. Celui actuellement en fonction, Oavid Walker, est un spécialiste des relations du travail, ancien associé d'un cabinet d'audit, qui a une double expérience du management public et privé.

### Le GAO aujourd'hui

#### Le rapport de performance du GAO

Dans son rapport annuel « performance and accountability », le GAO rend compte des résultats de ses travaux au service du Congrès et des citoyens et de sa gestion. En 2005, le GAO fait état de 39,6 milliards de dollars d'économies obtenues dans la gestion des programmes fédéraux, à la suite de ses enquêtes, et de 1 400 bénéfices non financiers (adaptation des législations, améliorations dans la gestion). Le GAO rapporte donc à l'Etat américain plus qu'il ne lui coûte, puisque son budget atteint 493,8 millions de dollars en 2005. Les états financiers du GAO sont revus par un auditeur externe indépendant.



Le GAO rend compte de son activité et de ses résultats à partir de quatorze indicateurs de performance, appliqués à trois secteurs de l'activité du GAO : les effets de ses contrôles, la relation au client, les ressources humaines.

Quatre indicateurs rendent compte de l'efficacité des contrôles: les bénéfices financiers, en milliards de dollars, et non financiers (en nombre), la mise en oeuvre des recommandations formulées quatre ans auparavant (85 % en 2005) et le taux de nouveaux contrôles assortis de recommandations. Pour pouvoir mettre en avant les bénéfices observés, les équipes de contrôle doivent justifier leur lien avec le travail du GAO.

Parmi les bénéfices répertoriés, on peut citer l'économie de 4,5 milliards obtenue grâce à des mesures plus efficaces de traitement et de dépôt des déchets nucléaires à haut risque, ou celle de 4,7 milliards due à un report des programmes d'achat de missiles.

La qualité de la relation avec le « client » (principalement le Congrès, même si le citoyen américain constitue la finalité ultime des travaux du GAO est mesurée par la maîtrise des délais de réponse aux demandes du Congrès (atteinte à 97 %), et le nombre d'auditions ou de témoignages devant ses commissions (179 en 2005). Le Congrès demande en effet au GAO de venir « témoigner » sur ses enquêtes en cours ou passées, lorsque les sujets sont au programme de ses commissions. Ces témoignages (testimonies) s'inscrivent dans le programme d'auditions de la commission.

Une enquête de satisfaction est, par ailleurs, conduite par voie électronique, et complétée par la consultation d'un échantillon de membres du Congrès demandeurs d'auditions.

Enfin, huit indicateurs sont consacrés à la gestion des ressources humaines (recrutements, turn-over, carrières...), les responsables ayant une obligation de performance depuis 2005. Le GAO emploie 3200 agents (contre 15 000 employés de 1946) ; les trois quarts travaillent à Washington, le reste dans onze bureaux locaux.

Le contrôle des finances et des programmes fédéraux

Le GAO s'attache à contrôler des domaines considérés comme stratégiques pour les Etats-Unis, mais aussi pour le monde : le déficit public américain (mesuré à l'aide du même modèle depuis 1992), la situation financière de l'industrie aéronautique, les dépenses et les activités de reconstruction en Irak et en Afghanistan, le contrôle des marchés de l'électricité, etc.

Le GAO s'est ainsi attaché, en 2005, à examiner douze domaines de l'action de l'Etat fédéral correspondant à des enjeux de premier plan pour le XXI<sup>e</sup> siècle, afin de donner des pistes au gouvernement fédéral pour la redéfinition de ses programmes et de leur financement.

Le GAO ne se prive pas, en effet, d'intervenir sur la définition des politiques de l'Etat fédéral américain, contrairement à la plupart des institutions supérieures de contrôle dans le monde, qui refusent de se prononcer sur les objectifs de l'action publique. L'indépendance du contrôleur externe vis-à-vis de l'exécutif et du législatif lui impose, en effet, de ne pas s'immiscer dans le contrôle d'opportunité, comme le précise la définition de l'examen de gestion des chambres régionales des comptes établie par la loi du 21 décembre 2001.

Certes, les questions de mise en oeuvre restent prépondérantes dans les contrôles conduits par le GAO, comme dans toute activité de contrôle externe. Mais certaines des questions examinées illustrent l'activité du GAO au service du Congrès et les contraintes exercées par ce dernier sur l'exécutif, avant même l'adoption des mesures envisagées : l'annulation d'un projet de la NASA (Prometheus II, la réduction d'un programme d'assistance internationale, le report d'un programme de construction de missiles, jusqu'à la stabilisation des technologies, sont quelques-uns des exemples résumés dans le rapport de performance de 2005.

Les méthodes de contrôle elles-mêmes ne manquent pas d'audace ; ainsi, pour prouver les erreurs et les fraudes survenant lors de la vérification des documents d'identité requis pour la délivrance des permis de conduire, les contrôleurs du GAO se sont fait délivrer des permis en utilisant des documents

contrefaits et les numéros de Sécurité sociale de personnes décédées.

## Conclusion

Le Government Accountability Office veut apparaître comme un modèle de performance, tant dans la recherche de l'efficacité de ses contrôles que dans son propre management. Son plan stratégique à six ans, articulé selon une hiérarchie d'objectifs proches de notre LOLF, est structuré selon quatre axes ambitieux : la santé des finances publiques américaines, les enjeux de la mondialisation et les nouvelles menaces sur la sécurité, l'adaptation de l'action du gouvernement fédéral aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle et enfin l'objectif d'excellence du GAO lui-même.

Le GAO poursuit parallèlement une activité de la même intensité dans le

cadre de ses relations avec ses homologues, dans le cadre de l'Organisation Internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, l'INTOSAI, qui joue un rôle important dans l'élaboration et l'amélioration des normes et des pratiques de contrôle.

L'histoire du GAO, passée ou présente, illustre des problématiques qui sont celles de toutes les institutions supérieures de contrôle dans le monde : l'indépendance par rapport aux pouvoirs, législatif ou exécutif, l'adaptation des compétences et des méthodes, le souci d'efficacité et les difficultés de sa mesure. Si certains sont déjà allés plus loin que d'autres dans ces domaines, rien n'est jamais définitivement ou totalement acquis, tant le contexte et les enjeux de la gestion publique ne cessent de se transformer.

# FINANCES PUBLIQUES

## Le système des finances publiques au Maroc évalué par la Banque mondiale

Les résultats de l'étude d'évaluation de la gestion des systèmes des finances publiques ont été rendus publics le 24 avril 2007 en présence du ministre des Finances et de la Privatisation. Effectuée par la Banque mondiale à la demande du ministère, cette étude vise à évaluer les méthodes, les procédures et la gestion des finances publiques.

«Nous avons souhaité avoir un point de vue indépendant sur les progrès accomplis dans la modernisation de nos finances publiques», a souligné à cette occasion M. Oualalou, rappelant au passage «que cette étude ne traite pas de la politique des Finances publiques». Pour M. Pierre Messali, chargé du projet à la Banque mondiale, l'objectif est double : primo, évaluer le risque budgétaire et comptable pour déterminer s'il y a pratiques frauduleuses et si les budgets sont utilisés à mauvais escient et secundo, évaluer l'efficacité du système, en terme d'efficience économique.

La principale conclusion de ce rapport est que le risque du système est globalement faible, notation inchangée depuis le dernier rapport réalisé en 2003. Pour M. Messali, «peu de pays bénéficient de ce niveau de risque».

A première vue, la multiplicité des réformes engagées dont la réforme de la dépense publique, la révision de la réglementation sur les marchés publics, la réforme du système de contrôle interne, etc, peuvent prêter à confusion. Il n'en est rien, précise le chargé du projet. «Les réformes sont convergentes et complémentaires. La multiplicité des réformes a préservé la logique et qui plus est, sont menées en conformité avec les bonnes pratiques internationales», a-t-il indiqué. Cela dit, «si le risque continue d'être faible, cela ne veut pas dire que le système est parfait». Il y a des imperfections que le Maroc se doit de corriger, notamment au niveau «de la déconcentration, retard dans les délais de paiement et production tardive des états financiers», souligne le présent rapport.

Des zones de risque existent dont la résorption est à portée de l'administration marocaine notamment dans le cadre des réformes en cours. «Les résultats de cette étude nous confortent dans ce que nous faisons et vont dans le sens de ce que nous souhaitons, à savoir, plus de transparence, plus d'efficacité et plus de rapidité», a commenté de son côté Oualalou.

Évaluant une à une les réformes engagées par le Maroc en matière de gestion des Finances publiques, Messali a indiqué que le projet GID constitue un élément stratégique et un socle pour l'ensemble de ces réformes. Eu égard à la complexité du système de gestion budgétaire marocain, la réforme du contrôle est considérée comme «une réforme courageuse» par le rapport qui salue d'ailleurs cette initiative novatrice de la réforme du contrôle a priori et recommande d'aller plus loin dans l'allègement du contrôle avec comme perspective une plus grande simplification voire une suppression à terme.

Mais, les chantiers qui nécessitent des efforts particuliers sont indéniablement ceux du délai de paiement des marchés et de la révision des comptes qui restent trop longs par rapport au délai fixé par la loi organique. Ces deux problèmes incitent la Banque mondiale à évoquer la question de la révision de la loi organique des lois de finances. «Nous pensons qu'il est temps de s'engager dans la réforme de la loi organique qui va non seulement apporter une sécurité juridique aux opérations des Finances publiques, mais d'insuffler également un nouveau souffle à la réforme des Finances publiques», a expliqué dans ce cadre Messali. Une réforme que le Maroc compte engager prochainement, comme l'a affirmé de son côté le ministre. «Nous y arrivons progressivement», a-t-il conclu.

M. Oualalou a indiqué que "la nouvelle approche budgétaire, mise progressivement en place, est sous-tendue par une logique de pilotage par

résultats", ajoutant qu'elle "vise une meilleure gestion des ressources, introduit plus de transparence et de visibilité et favorise les choix stratégiques en matière de finances publiques

Cette nouvelle approche repose sur quatre grandes composantes interdépendantes à savoir la globalisation des crédits, la contractualisation des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés, le partenariat entre l'Etat et les acteurs locaux et enfin la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), a-t-il précisé.

La mutation du système de gestion budgétaire s'est accompagnée d'une importante réforme de la réglementation des marchés publics, "envisagée dans le sens d'une plus grande transparence et davantage d'équité en matière de sélection des candidats", a-t-il dit.

La réforme du système de contrôle de la dépense publique comporte un aspect qui vise la refonte du dispositif de contrôle interne de la dépense, a précisé le ministre, soulignant que les Inspections Générales des ministères sont appelées à jouer "un rôle d'impulsion".

"Leurs interventions régulières permettraient de donner aux gestionnaires une appréciation du fonctionnement de leurs services et une vision globale sur les voies et moyens de modernisation de leur gestion", a-t-il fait remarquer.

La gestion du système des finances publiques du Maroc a été évaluée positivement par la Banque mondiale. Dans son rapport "Country financial accountability assessment"(CFAA), la BM a fait une évaluation du risque lié à l'ensemble des méthodes, procédures et outils de gestion des finances publiques.

Le Maroc a été, ainsi, classé sur une échelle de quatre niveaux de risque: faible, moyen, important et élevé.

## Les conditions de la baisse de la pression fiscale selon le Directeur Général des Impôts

Noureddine Bensouda, Directeur Général des Impôts  
L a Nouvelle Tribune / 19 avril 2007

**« Le périmètre des incitations fiscales étant désormais bien identifié, les partenaires socio-économiques sont appelés à définir, en concertation avec les pouvoirs publics, les régimes dérogatoires devant être supprimés pour favoriser une baisse généralisée de la pression fiscale qui bénéficiera à toute la collectivité ».**

Telle est en quelques phrases, la philosophie globale de la volonté de réforme des pouvoirs publics dans le champ si sensible de la fiscalité. Une démarche que M. Noureddine Bensouda, Directeur général des Impôts, a de nouveau explicitée à l'occasion d'une conférence tenue à la Chambre de Commerce Espagnole, le 10 avril 2007 à Casablanca. Parvenir à une baisse de la pression fiscale est, en effet, une revendication pressante exprimée à la fois par les opérateurs économiques, les citoyens contribuables, mais aussi les formations politiques à la veille des élections législatives. Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette revendication, le DG des Impôts n'a pas manqué de préciser les contours de cette exigence à la lumière des contraintes objectives qui s'imposent à l'Etat en matière de financement du Budget. Pour M. Bensouda, la pression fiscale était de 21,5% en 2006, un taux proche de celui constaté dans les pays à niveau de développement comparable. Envisager une baisse de cette dernière ne saurait se concevoir sans l'examen de certaines conditions et contraintes objectives.

### **L'élargissement de l'assiette fiscale, une nécessité**

En effet, le Maroc a opté pour la libéralisation et l'internationalisation des échanges qui ont conduit au

démantèlement progressif des barrières douanières et induit une baisse des recettes à l'importation d'environ 1 milliard de dirhams par an depuis 2001. Pour remédier à cette situation, une stratégie fiscale s'appuyant sur le développement de la fiscalité domestique a été adoptée pour prendre le relais et garantir le niveau de recettes nécessaire au financement des dépenses publiques. Celle-ci a pu mobiliser des ressources supérieures à cette perte et engendré un montant de recettes fiscales additionnelles de 2 milliards de dirhams en 2001 pour atteindre 10 milliards de dirhams en 2006. Ces progrès ne permettent pas cependant de considérer que l'action de renforcement et de consolidation des finances publiques est terminée. C'est dans cet esprit que le Directeur Général des Impôts estime que les réformes fiscales engagées au lendemain du PAS de 1983, avec le lancement de la TVA en 1985, l'IS en 1986 et l'IGR en 1989, ont été partiellement déviées de leurs objectifs par l'introduction de nombreuses mesures dérogatoires. Cela a complexifié le système fiscal, mais également occasionné un manque à gagner pour le Budget de l'Etat. De ce fait, les Assises nationales sur la Fiscalité, tenues à Rabat en 1999, ont émis des recommandations sur la base desquelles de nombreuses mesures de simplification, d'harmonisation et de rationalisation ont été introduites dans les lois de finances à partir de cette date.

La loi de finances pour 2007 a parachevé ce travail de longue haleine à travers plusieurs mesures visant la simplification, l'élargissement de l'assiette, la baisse de la pression fiscale. Parallèlement, à cet effort, l'achèvement du Code général des Impôts a été réalisé, posant les grands principes de lisibilité et de stabilité, sans exclure les



possibilités de l'innovation et du changement. Pour optimiser l'utilisation de ce document, les mesures communes à ces différents impôts ont été unifiées et regroupées. Parallèlement, toutes les mesures fiscales contenues dans des textes particuliers ont été intégrées dans ce code.

### **Poursuivre la démarche engagée**

Enfin et malgré l'autonomie du droit fiscal, la terminologie et certaines notions employées dans le code ont été actualisées en conformité avec les dispositions d'autres lois et règlements en vigueur comme les lois sur les sociétés, la loi comptable ... Ce résultat a été obtenu après des années d'efforts et les chiffres parlent d'eux-mêmes : une baisse du nombre d'articles de 40%, passant de 415 à 248 articles.

Concomitamment aux actions de simplification, l'objectif d'élargissement de l'assiette suscite aujourd'hui une large adhésion. En effet, il est à présent admis qu'il est incontournable dans toute action visant une baisse de la charge fiscale. C'est cette démarche qui est donc suivie au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée pour réviser la structure des taux, grâce à l'extension de son champ d'application à certains produits et services exonérés ou hors champs de la TVA et à la limitation des exonérations. La loi de finances 2007 est allée dans ce sens en vue de préserver la neutralité de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle a notamment soumis à cette taxe le Fond d'Équipement Communal, au taux de 10%, les agences pour la promotion et le développement économique et limité l'exonération des biens d'investissement et d'équipement à 24 mois à compter du début d'activité.

Enfin, comme le précisait M. Bensouda devant un parterre très attentif d'opérateurs économiques réunis ce 10 avril à la Chambre de Commerce espagnole, le dernier objectif consiste en l'allègement de la charge fiscale pesant sur les contribuables. Il est sans conteste le plus populaire de tous, tant au niveau des ménages que des entreprises. Mais,

sa mise en pratique est souvent compromise par des contraintes budgétaires amplifiées par la multiplicité des régimes dérogatoires. Le choix du niveau de pression fiscale doit nécessairement se faire en tenant compte de ces contraintes. Ce sont, ainsi, les bons résultats obtenus au niveau des recettes fiscales qui ont fourni aux pouvoirs publics les moyens de consentir un effort exceptionnel de 2,5 milliards de dirhams en termes de coût budgétaire, en faveur des ménages dont 285 000 ont été totalement exonérés suite à la révision du barème de l'IR.

### **L'impact négatif des régimes dérogatoires**

Les réaménagements apportés par la loi de finances 2007 au barème de l'impôt sur le revenu traduisent la volonté de favoriser les bas et moyens revenus, en vue de soutenir le pouvoir d'achat et de renforcer l'encadrement des entreprises, spécialement les PME. Ainsi, la baisse de la pression fiscale reste l'une des priorités de la Direction Générale des Impôts, selon M. Bensouda. Même si des résultats substantiels ont été obtenus ces dernières années, l'environnement sollicite constamment davantage d'efforts en la matière. Les multitudes incitations fiscales (dépendances fiscales) coûtent au budget 21,5 milliards de dirhams pour les seules 159 mesures évaluées sur les 405 recensées en 2006. Par rapport aux recettes fiscales, ces dépenses fiscales représentent 19% et concernent tous les impôts, mais affectent essentiellement la T.V.A. En effet, 52% des dépenses fiscales concernent la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant de 11,12 milliards de dirhams. Mieux encore, les dépenses fiscales relatives aux exonérations sans droit à déduction de T.V.A sont de l'ordre de 5,7 milliards de DH, soit 52% des dépenses fiscales totales afférentes à cette taxe. Quant aux exonérations de cette taxe avec droit à déduction, elles dégagent une dépense fiscale de 855 millions de dirhams et concernent plus de 42 opérations ou services.

Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, les dépenses fiscales totalisent un montant de 3,9 milliards de DH, soit 18% des dépenses totales.

L'analyse de ce chiffre montre que la provision pour investissement à elle seule génère une moins-value budgétaire de 1,4 milliard de Dirhams, soit 35% des dépenses fiscales ayant fait l'objet d'évaluation en matière d'impôt sur les sociétés.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, les exonérations, pour ceux qui disposent de revenus professionnels, sont les mêmes que celles accordées en matière d'I.S. (Régime de l'exportateur, immobilier, enseignement privé ...).

En conclusion, M. Bensouda devait remarquer que dans toute réforme, il y a «une question de sens et de démarche» avec un paramètre incontournable quelle que soit l'hypothèse retenue : celui de la préservation des ressources budgétaires, donc celui de la soutenabilité des finances publiques. Au Maroc, on a constamment privilégié la démarche progressive qui permet une prise en charge supportable des efforts financiers consentis par le budget et une adaptation continue de la fiscalité à son environnement.

Aujourd'hui donc, tous les partenaires socio-économiques sont appelés à définir, en concertation avec les pouvoirs publics, les régimes dérogatoires devant être supprimés pour favoriser une baisse généralisée de la pression fiscale qui bénéficiera à toute la collectivité.

## Rapport sur le développement dans le monde 2006 : Equité et développement

Banque mondiale, Washington (Extrait de l'abrégé)

Le rapport sur le développement dans le monde 2006 met en exergue les causes de l'aggravation des inégalités aussi bien entre catégories sociales dans chaque pays qu'entre pays du nord et pays du sud. Le rapport met sur pied les différentes solutions possibles pour atténuer ces écarts et par conséquent assurer un équilibre entre développement économique et développement humain.

### I- Inégalité à l'intérieur des pays et entre les pays

#### A- Les inégalités à l'intérieur d'un pays se manifestent de manière très diverse

Il est difficile de quantifier directement l'inégalité des chances, mais une analyse du Brésil fournit une illustration. L'inégalité des revenus d'activité en 1996 a été divisée en deux éléments : un élément attribuable à quatre facteurs prédéterminés sur lesquels les individus n'ont pas de prise, à savoir la race, le sol natal, le niveau d'instruction des parents et la profession du père au moment de la naissance de l'enfant et un élément résiduel. Ces quatre facteurs expliquent à peu près le quart des différences entre les revenus d'activité des travailleurs. On peut penser que d'autres facteurs sont également prédéterminés à la naissance, bien qu'ils ne soient pas inclus dans cette série — comme par exemple le sexe, le patrimoine familial, ou la qualité des écoles primaires. Comme ces variables ne sont pas incluses dans la « décomposition » de l'inégalité, les résultats peuvent être considérés ici comme des estimations basses de l'inégalité des chances au Brésil. Il y a de grandes inégalités d'accès aux services entre l'Égypte par exemple, où presque toute la population est couverte, et le Tchad, où plus de 40 % des enfants sont exclus.

L'inégalité des chances se transmet elle aussi de génération en génération. Les enfants des milieux pauvres et défavorisés ont relativement moins de chances de réussir, que ce soit sur le plan de l'instruction, de la santé ou sur le plan du revenu et du statut social. Et cela commence tôt.

#### B- Les inégalités dans le monde sont considérables

Si l'inégalité des chances est grande dans de nombreux pays, elle est véritablement stupéfiante à l'échelle mondiale. Le chapitre 3 montre que les différences entre les pays commencent avec les chances de vivre elles-mêmes : alors que 7 bébés américains sur 1 000 meurent avant leur premier anniversaire, c'est le cas pour 126 bébés maliens sur 1 000. Les nourrissons qui survivent, non seulement au Mali, mais aussi dans une bonne partie du continent africain et dans les pays pauvres d'Asie et d'Amérique latine courent un risque nutritionnel bien plus important que les nourrissons des pays riches. Et s'ils vont à l'école — dans les pays en développement, plus de 400 millions d'adultes n'y sont jamais allés —, les établissements qu'ils fréquentent sont d'une qualité très inférieure à ceux que fréquentent les enfants d'Europe, du Japon ou des États-Unis.

Avec de telles différences dans le niveau d'instruction et l'état sanitaire, différences auxquelles il faut ajouter les disparités importantes d'accès à l'infrastructure et à d'autres services publics, il ne faut pas s'étonner que les possibilités de consommation de biens privés soient aussi très différentes dans les pays pauvres et les pays riches. La valeur moyenne des dépenses annuelles de consommation converties sur la base du pouvoir d'achat (PPP) varie entre 279 dollars au Nigéria et 17 232 dollars au Luxembourg.

Les inégalités d'accès à l'enseignement diminuent aussi dans le monde, tant au sein des pays qu'entre les pays du fait que le nombre moyen d'années d'études augmente dans la vaste majorité des pays. C'est là aussi une évolution heureuse, bien que certains problèmes de qualité de l'enseignement interdisent tout excès d'optimisme.

## **II- En quoi l'équité est – elle importante pour le développement ?**

En quoi ces inégalités tenaces — tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays — sont elles importantes ? La première raison tient au fait que l'imbrication et la persistance de ces inégalités impliquent que les opportunités qui s'offrent aux niveaux économique, social et politique à certains groupes sont invariablement inférieures à celles de leurs concitoyens. La plupart des gens estiment que des disparités aussi extrêmes violent le principe de l'équité, en particulier lorsque les individus concernés ne peuvent pratiquement rien faire face à cet état de fait. Ce sentiment est dans la ligne des enseignements de la philosophie politique en général et du système international des droits de l'homme. Les enseignements moraux et éthiques fondamentaux des principales religions du monde font une place au souci d'équité, même s'ils ont souvent été aussi une source d'injustice et s'ils ont été liés à des structures de pouvoir inégalitaires. Certains éléments expérimentaux tendent en outre à montrer que beaucoup de peuples — mais pas tous — se comportent d'une manière qui révèle un souci d'équité, même s'ils se préoccupent de leur réussite individuelle.

Aussi importantes que puissent être ces raisons intrinsèques qui conduisent à se préoccuper de l'inégalité des chances et de l'iniquité des processus, la relation déterminante qui existe entre l'équité et le développement est le thème central de ce rapport, qui met particulièrement l'accent sur deux courroies de transmission, à savoir les effets de l'inégalité des chances lorsque les marchés sont imparfaits, et l'incidence de l'inégalité sur la qualité des institutions qu'une société produit.

***- Avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalité des chances, source de gaspillage du potentiel productif et d'inefficacité dans l'allocation des ressources***

Le fonctionnement des marchés est souvent imparfait dans de nombreux pays, soit à cause de défaillances intrinsèques, telles que celles qui sont associées à l'asymétrie de l'information, soit à cause des distorsions induites par les interventions de l'État. Des études de cas microéconomiques tendent à montrer que l'inefficacité de l'allocation des ressources entre différentes activités productives est souvent liée à des différences de richesse ou de condition sociale.

***- Les inégalités économiques et politiques sont liées à un développement institutionnel déficient.***

La deuxième courroie de transmission par laquelle l'injustice influe sur les processus de développement à long terme tient à la formation des institutions économiques et politiques.

## **III- Appliquer les mêmes règles du jeu à tous dans les sphères économique et politique**

Lorsque les sociétés deviennent plus équitables d'une manière qui élargit les opportunités offertes à tout un chacun, les pauvres ont toutes les chances de recueillir un « double dividende ».

Premièrement, l'élargissement des opportunités profite directement aux pauvres puisque cela leur permet de participer davantage au processus de développement. Deuxièmement, le processus de développement lui-même peut gagner en efficacité et en solidité puisqu'une plus grande équité se traduit par de meilleures institutions, une gestion plus efficace des conflits et une meilleure utilisation des ressources de la société, en particulier celles qui sont allouées aux groupes défavorisés. L'accélération de la croissance économique que cela entraînera

dans les pays pauvres contribuera alors à réduire les inégalités générales.

Le fait que l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance diminue lorsque les inégalités de revenu augmentent montre bien que la participation des pauvres à la croissance est plus importante si ces inégalités s'estompent.

La prise de l'équité en ligne de compte ajoute trois nouvelles dimensions — ou tout au moins trois dimensions souvent négligées — à l'élaboration des politiques :

- Premièrement, les politiques les plus efficaces de lutte contre la pauvreté pourraient porter sur la redistribution de l'influence, des avantages ou des subventions au détriment des groupes dominants.

- Deuxièmement, si les redistributions opérées (dans la répartition du pouvoir ou l'accès aux dépenses publiques et aux marchés) dans le souci d'une plus grande équité peuvent souvent accroître l'efficacité, il est indispensable d'analyser les arbitrages possibles avant de prendre des mesures en ce sens.

- Troisièmement, la dichotomie entre les politiques de croissance et les politiques spécifiquement axées sur l'équité n'en est pas une. Comme les politiques économiques sont fonction des réalités sociopolitiques, la façon dont elles sont conçues, introduites ou modifiées a tout autant d'importance que le type de mesures envisagées.

Le rapport analyse, sous quatre grands titres, le rôle de la puissance publique dans l'instauration de règles du jeu uniformes pour tous dans les sphères économique et politique.

Trois de ces titres concernent les politiques intérieures : l'investissement dans les ressources humaines, l'élargissement des possibilités d'accès à la justice, à la terre et à l'infrastructure, et la promotion de l'équité sur les marchés. Le quatrième concerne les politiques visant à instaurer une équité plus grande dans le monde, tant au plan de l'accès aux marchés et aux ressources que de la gouvernance. Tout au long de l'analyse, les auteurs du rapport mettent en balance le désir d'être précis et pratiques et

le fait que la meilleure combinaison des politiques est déterminée par le contexte national. Les problèmes d'éducation que connaît le Soudan sont différents de ceux qui se posent à l'Égypte. La chronologie optimale des réformes du secteur public en Lettonie a peu de chances d'être la même que pour la Bolivie. Les moyens dont dispose la Chine pour mettre en œuvre la réforme du financement de la santé ne sont pas les mêmes non plus que ceux du Lesotho. Les conseils détaillés et précis que l'on peut donner sur la politique à suivre doivent donc être adaptés en fonction du contexte national, ou même infranational. C'est pourquoi tout ce qui sera dit ci-après conserve, dans une certaine mesure, un caractère général et doit donc être interprété avec prudence.

## A- Le potentiel humain

**1- La scolarité.** Le processus continue pendant toute la scolarité. L'action engagée pour égaliser les chances dans l'enseignement scolaire doit viser à ce que tous les enfants acquièrent au moins le bagage de base nécessaire pour prendre une part active dans la société et dans l'économie mondiale qui est la nôtre aujourd'hui. Même dans des pays à revenu intermédiaire tels que la Colombie, le Maroc et les Philippines, la plupart des enfants qui achèvent le cycle de l'éducation de base n'ont pas un niveau suffisant, tel que mesuré par les résultats de tests comparables d'un pays à l'autre.

Les possibilités d'accès à l'école sont essentielles — en particulier dans les pays très pauvres — mais, dans de nombreux pays, ce n'est souvent qu'une petite partie du problème.

L'élargissement de l'accès à l'éducation doit être complété par des politiques axées sur l'offre (afin d'améliorer la qualité de l'enseignement) et des politiques axées sur la demande (pour corriger le sous-investissement éventuel des parents dans l'instruction de leurs enfants pour diverses raisons).

**2- La santé.** Deux domaines en particulier offrent la possibilité de réduire les inégalités et de remédier aux distorsions dans la



fourniture des services de santé. Premièrement, dans différents domaines tels que l'immunisation, l'eau et l'assainissement, et l'information sur l'hygiène et les soins aux enfants, il arrive fréquemment que les avantages ne se limitent pas aux bénéficiaires directs. Le principe du service public garanti se justifie dans ces domaines. Les subventions du côté de la demande incitent à la consommation de services de santé maternelle et infantile, ce qui permet de remédier à d'éventuels problèmes d'information comme le fait le programme

Deuxièmement, les marchés de l'assurance pour les problèmes de santé catastrophiques se caractérisent par des défaillances multiples. (Ici, le terme « catastrophique » se réfère à la capacité des ménages à faire face aux coûts directs et à la perte de revenus d'activité.) Le modèle classique d'action sur l'offre, qui consiste à miser sur les hôpitaux publics, fonctionne mal, en particulier pour les pauvres et les groupes d'exclus. Ce qui peut donner de meilleurs résultats, ce sont des services publics ou des réglementations qui fournissent une forme d'assurance à tous. À titre d'exemple, citons notamment la mise en commun des risques en Colombie, les cartes de santé en Indonésie et au Viet Nam, et la couverture universelle à « 30-bahts » de la Thaïlande.

Comme pour l'éducation, ces interventions doivent être assorties d'un système d'incitations pour encourager les prestataires à être attentifs à tous les groupes.

**3- Gestion des risques.** Les systèmes de protection sociale déterminent les opportunités en fournissant un filet de protection aux populations. En dehors des problèmes de santé, les crises macroéconomiques, les restructurations industrielles, les aléas climatiques et les catastrophes naturelles sont autant d'éléments qui peuvent affecter l'investissement et l'innovation. Les pauvres, qui sont les moins bien armés pour gérer les chocs, sont aussi en général ceux qui sont les moins bien couverts par les structures de gestion des risques, bien que, dans la plupart des pays, nombreux sont les

individus non pauvres qui risquent de basculer dans la pauvreté. Des systèmes de protection sociale plus larges peuvent empêcher les inégalités d'aujourd'hui — inégalités qui sont parfois dues à un manque de chance — de s'enkyster pour devenir des inégalités demain. De même que les filets de protection peuvent encourager les ménages à s'engager dans des activités plus risquées qui peuvent être plus rentables, ces systèmes peuvent aussi aider à compléter des réformes qui fabriquent des perdants.

**4- Taxes pour promouvoir l'équité.** Pour que les interventions visant à donner des chances égales à chacun soient efficaces, il faut des ressources. Le principal objectif d'une bonne politique fiscale est de mobiliser des financements suffisants sans compromettre la croissance tout en réduisant au minimum les incitations génératrices de distorsions. Comme l'impôt a un coût au niveau de l'efficacité puisqu'il modifie les choix des individus entre travail et loisirs et entre consommation et épargne, la plupart des pays en développement auront sans doute intérêt à éviter des taux d'imposition marginaux élevés sur le revenu et à élargir l'assiette fiscale, notamment pour les taxes sur la consommation. Les dépenses publiques doivent jouer un rôle actif pour promouvoir l'équité. Il est toutefois possible, dans une certaine mesure, de rendre le système fiscal relativement progressif sans avoir à supporter des coûts d'efficacité importants. Les sociétés qui choisissent cette option peuvent par exemple exonérer les denrées alimentaires et augmenter l'importance relative de l'impôt sur la propriété.

Les capacités de l'administration des impôts et la structure de l'économie influent sans aucun doute sur l'aptitude à lever des recettes, mais la qualité des institutions et la nature de l'impact social sont aussi d'une importance cruciale. Si les contribuables peuvent vraiment compter sur les services fournis, ils seront probablement plus disposés à payer des impôts. Inversement, un État corrompu ou prédateur n'incite guère les administrés à faire confiance à l'autorité ou à coopérer. En règle générale, l'instauration d'un État légitime et

représentatif est probablement un préalable à la mise en place d'un système fiscal approprié, même si l'interprétation que l'on donne au terme approprié varie d'un pays à l'autre.

## **B- La justice, la terre et l'infrastructure.**

Le développement des capacités individuelles ne permettra pas d'élargir les opportunités si certains individus n'obtiennent pas des gains à la hauteur de leurs capacités, si leurs droits de propriété sont inégalement protégés et s'ils n'ont pas un accès équitable à des facteurs de production complémentaires que sont :

- L'instauration de systèmes de justice équitables.
- Vers une plus grande équité dans l'accès à la terre.
- Assurer l'équité dans la fourniture de l'infrastructure.

## **C-Les marchés et la macroéconomie**

Les marchés sont d'une importance essentielle en ce qu'ils déterminent les possibilités qu'ont les individus de convertir leurs actifs en résultats tangibles. Lorsque les transactions du marché sont influencées par la richesse ou le statut social des participants, elles sont à la fois inéquitables et inefficaces — et elles peuvent aussi inciter différents groupes à accroître leur patrimoine.

**1- Les marchés financiers.** Les systèmes bancaires qui sont sous la coupe de certains groupes échangent des faveurs : la position de force sur le marché est préservée au bénéfice d'un groupe restreint de grandes banques, lesquelles accordent des prêts à des conditions favorables à un petit nombre d'entreprises sélectionnées, qui ne sont pas nécessairement celles qui offrent les possibilités de rendement les plus élevées en fonction des risques. Cela tient peut être aux effets conjugués de la densification des circuits financiers et de la diminution des inégalités de revenu au niveau national. Les mesures tendant à assurer un accès plus équitable aux moyens de financement en élargissant les systèmes financiers peuvent par conséquent aider les entreprises

productives qui étaient, jusque là, écartées du secteur financier formel.

Ces relations ne relèvent toutefois que de la conjecture ; pour fournir des éléments plus concrets, le rapport s'appuie donc sur des études de cas concernant des pays à revenu intermédiaire tels que la République de Corée, la Malaisie, le Mexique et la Fédération de Russie, ou des économies pauvres, notamment l'Indonésie et le Pakistan. Un paradoxe apparent ressort de ces études. Les sociétés caractérisées par des inégalités de pouvoir et de richesse très importantes, des institutions peu solides et des systèmes financiers administrés ont en général un secteur financier étroit, qui sert les intérêts de ceux qui ont de l'influence et masque la médiocre qualité des actifs. L'ouverture du système financier est une solution qui semble aller de soi. Mais les fruits de la libéralisation sont souvent accaparés par ceux qui ont de l'influence ou de l'argent, dans des pays aussi dissemblables que le Mexique (au début des années 90) et les économies en transition telles que la République tchèque et la Russie. L'approfondissement et l'élargissement progressif du secteur financier doit donc s'accompagner d'une plus grande responsabilité horizontale (dans les structures réglementaires), d'une plus grande ouverture à la responsabilité sociétale et, lorsque c'est faisable, de mécanismes d'engagement externes (tels que l'entrée des pays de l'Europe centrale et des États baltes dans l'Union européenne). Les programmes ciblés sur les pauvres — tels que les programmes de micro crédit — peuvent être d'une certaine utilité, mais ils ne sauraient remplacer l'élargissement de l'accès.

**2- Les marchés du travail.** Pour égaliser les chances sur les marchés du travail, il faut s'employer à trouver un bon équilibre (qui varie selon les pays) entre la flexibilité et la protection afin d'offrir à autant de travailleurs que possible un accès plus égal à des conditions d'emploi égales. Beaucoup de pays se sont dotés d'un corpus assez dense de réglementations et de dispositions pour les salariés du secteur structuré, mais les textes qui s'appliquent aux « outsiders », qui travaillent dans le secteur informel non

réglementaire (souvent plus précaire) sont beaucoup moins nombreux. Il y a habituellement des passages volontaires entre les deux secteurs, et la diversité est grande au sein du secteur informel lui-même, qui couvre aussi bien les micro entrepreneurs et certains travailleurs indépendants qui sont mieux payés que les salariés du secteur formel, qu'un grand nombre de travailleurs dont les conditions d'emplois sont bien pires. Cette diversité se traduit par une protection insuffisante pour les travailleurs pauvres, tandis que les réglementations applicables au secteur structuré peuvent réduire la flexibilité de l'emploi et pénalisent souvent les travailleurs eux-mêmes, comme c'est le cas lorsque les systèmes de sécurité sociale liés à l'emploi sont inefficaces.

Deux grandes méthodes d'approche pour le marché du travail sont à prendre en considération pour l'équité. Premièrement, les interventions sur le marché du travail devraient garantir l'application efficace des normes fondamentales du travail dans l'ensemble du marché, ce qui signifie qu'il ne devrait pas y avoir de travail d'esclave ou de contrat d'apprentissage, pas de formes nocives de travail des enfants, et pas de discrimination.

Les travailleurs doivent pouvoir se réunir librement et former des associations, et leurs syndicats doivent pouvoir librement jouer un rôle actif dans les négociations. Deuxièmement, dans tous les domaines, la combinaison des moyens d'action doit être évaluée de façon à établir un équilibre entre la protection (de tous les salariés) et la possibilité pour les entreprises de se restructurer, ce qui est d'une importance capitale pour dynamiser la croissance et créer des emplois.

La sécurité des salariés est souvent assurée par divers textes législatifs excessivement rigoureux sur la protection de l'emploi, qui rendent le recrutement coûteux en général et, dans certains cas, plus coûteux encore lorsqu'il s'agit de recruter des travailleurs non qualifiés, des jeunes et des femmes — précisément ceux que la loi cherche à protéger. Dans de nombreux pays, il existe des solutions qui génèrent moins de

distorsions et favorisent davantage l'insertion et qui pourraient contribuer à égaliser les chances sur le marché du travail. Ces solutions incluent notamment les systèmes d'assurance-chômage (que l'on trouve plus souvent dans les pays à revenu intermédiaire) et les systèmes d'emploi à bas salaire (de préférence assortis d'une garantie d'emploi), qui peuvent être appliqués avec succès même dans les pays ou les États pauvres.

### **3 - Les marchés des produits**

L'ouverture des marchés des produits d'un pays au commerce extérieur a des effets très divers, tout au moins à court ou moyen terme. Ces différences tiennent parfois à la situation géographique, comme le montrent les conséquences variables de la libéralisation des échanges au Mexique. Cela montre l'importance des interactions entre les marchés nationaux des produits intérieurs et le réseau des équipements d'infrastructure. Souvent aussi, il y a des interactions étroites avec les compétences offertes sur le marché du travail. Dans de nombreux pays, l'ouverture aux échanges (qui s'est souvent accompagnée d'une ouverture aux investissements étrangers) s'est traduite par une plus grande inégalité des rémunérations au cours des dernières décennies. C'est particulièrement le cas dans les pays à revenu intermédiaire et notamment en Amérique latine. L'ouverture aux échanges pousse souvent à la hausse la prime aux qualifications dans la mesure où les entreprises modernisent leurs méthodes de production (ce que les économistes appellent dans leur jargon le biais du progrès technique en faveur de la main d'œuvre qualifiée). C'est une mauvaise chose pour l'équité si le contexte institutionnel réduit la capacité des travailleurs à changer d'emploi — ou limite l'accès des cohortes futures à la formation.

### **4- Stabilité macroéconomique.**

Ce rapport montre qu'il y a des relations à double sens entre les institutions inéquitables et les crises macroéconomiques, et que cette interaction a dans la plupart des cas des effets négatifs sur l'équité et la croissance à long terme. Les pays dont les institutions sont peu solides et accaparées par certains groupes

ont une propension plus grande à être frappés par les crises macroéconomiques. Quand les crises se produisent, elles peuvent être coûteuses pour les pauvres, qui sont moins bien armés pour gérer les chocs. En outre, la résolution d'une crise est souvent régressive en raison des divers mécanismes qui entrent en jeu (les instruments classiques des enquêtes sur les ménages ne permettent généralement pas d'isoler les données qui les concernent) : la diminution de la part du travail, tout au moins pour les travailleurs du secteur formel ; la réalisation de plus-values pour ceux qui peuvent faire sortir leurs capitaux ; et le coût substantiel des opérations de sauvetage financier pour renflouer les entités influentes. Ces renflouements doivent être financés par une augmentation des impôts et une baisse des dépenses. Étant donné que les impôts sont généralement proportionnels et que les dépenses sont souvent progressives à la marge (en particulier en Amérique latine), une partie démesurée du coût des renflouements est supportée par les pauvres. Il s'est avéré par ailleurs que les taux d'inflation élevés sont à la fois néfastes pour la croissance et régressifs dans leur impact.

Le souci d'équité devrait en règle générale se traduire par une orientation prudente de la gestion macroéconomique et de la réglementation prudentielle. Tôt ou tard, les politiques macroéconomiques populistes se révèlent préjudiciables pour l'équité et pour la croissance. Les gouvernants peuvent favoriser l'équité en adoptant une politique budgétaire contracyclique, en mettant en place des filets de protection avant une crise, en réduisant les prêts à risque, et en limitant le bénéfice des plans de sauvetage financier aux petits épargnants.

Mais, dans tous les autres domaines d'intervention de l'État, les mesures prises en cas de crise doivent prendre appui sur des structures institutionnelles qui assurent une plus grande liberté des institutions à l'égard de la sphère politique (autonomie des banques centrales et des organismes de réglementation financière) et favorisent une meilleure information et les débats au sein du corps social.

## **D- La scène internationale**

Le pays natal est l'un des facteurs prédéterminés qui a le plus d'influence sur les possibilités qu'a un individu de mener une existence saine et productive. À l'échelle du monde, les inégalités sont considérables. La réduction de ces inégalités dépend principalement des politiques intérieures menées par les pays pauvres, du fait de l'incidence de ces politiques sur la croissance et le développement. Mais des initiatives internationales peuvent modifier les conditions extérieures et modifier l'impact des politiques intérieures. En ce sens, les actions menées au plan international et au plan national se complètent. Nous vivons dans un monde intégré, un monde dans lequel les personnes, les marchandises, les idées et les capitaux circulent d'un pays à l'autre. De fait, la plupart des conseils donnés aux pays pauvres au cours des dernières décennies — en particulier par la Banque mondiale — soulignaient les avantages qu'ils tireraient d'une participation à l'économie mondiale. Mais les marchés mondiaux sont loin d'être équitables, et les règles qui régissent leur fonctionnement ont des effets particulièrement préjudiciables pour les pays en développement. Ces règles sont le produit de processus de négociations complexes sur lesquelles les pays en développement ne peuvent guère peser. En outre, même si les marchés fonctionnaient de façon équitable, l'inégalité des dotations en ressources limiterait l'aptitude des pays pauvres à tirer parti des opportunités mondiales. Pour égaliser les chances dans les sphères économique et politique mondiales, il faut donc instaurer des règles plus équitables pour le fonctionnement des marchés internationaux, il faut permettre aux pays pauvres de participer de manière plus efficace aux processus de détermination des règles internationales et il faut faire davantage d'efforts pour aider les pays pauvres et les populations démunies à renforcer et maintenir leurs dotations en ressources.

Le rapport décrit certaines des nombreuses iniquités qui caractérisent le fonctionnement des marchés internationaux du travail, des marchandises, des idées et des capitaux. Les travailleurs non qualifiés des pays



pauvres, qui pourraient être mieux payés dans les pays riches, ont les plus grandes difficultés à migrer. Les producteurs de pays en développement se heurtent à des obstacles pour vendre leurs produits agricoles, leurs produits manufacturés et leurs services dans les pays développés. La protection des brevets restreint l'accès des pays pauvres aux innovations alors que les nouvelles recherches sont essentiellement axées sur les maladies des sociétés fortunées. Les investisseurs des pays riches sont souvent mieux traités que les autres lorsque des crises de la dette surviennent. Dans la plupart des cas, des règles plus équitables profiteraient aux habitants des pays développés et des pays en développement. Les effets positifs d'une plus grande équité diffèreront selon les marchés et les pays, mais les plus importants sans doute seront les effets liés à l'élargissement des possibilités de migration légales (ils profiteront directement aux migrants) tandis que les avantages liés à la libéralisation des échanges profiteront probablement plutôt aux pays à revenu intermédiaire qu'aux pays les moins avancés. Le rapport analyse les options possibles pour réduire les iniquités dans le fonctionnement des marchés internationaux, en particulier : l'élargissement des possibilités de migration temporaire vers les pays de la zone OCDE, la réalisation d'un programme ambitieux de libéralisation des échanges dans le cadre des négociations de Doha, l'autorisation donnée aux pays pauvres d'utiliser des médicaments génériques et l'élaboration de normes financières mieux adaptées aux réalités des pays en développement. Les lois internationales qui gouvernent les marchés mondiaux sont le résultat de négociations complexes. Dans certains cas, comme pour les engagements concernant les droits de l'homme, les processus utilisés pour élaborer des lois sont perçus comme justes. Dans d'autres cas, les processus et les résultats sont jugés injustes, même si les réglementations formelles sont équitables. Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par exemple, chaque pays dispose d'une voix, et chaque pays peut faire obstruction aux débats.

Et pourtant, les processus de l'OMC sont parfois jugés injustes en raison du déséquilibre fondamental du rapport de forces entre les puissants intérêts commerciaux et l'intérêt public, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Ces déséquilibres se manifestent par exemple dans le nombre des agents employés à Genève par les effectifs des différents membres de l'OMC. Une représentation plus pays pauvres dans les institutions internationales permettrait d'améliorer les processus et par là même d'élaborer des règles plus équitables.

L'impact de la réduction des imperfections qui affectent les marchés mondiaux est variable d'un pays à l'autre. Les grands pays en développement qui ont une croissance forte vont tirer un profit important de la libéralisation des échanges mondiaux, de la migration et des mouvements de capitaux, ce qui les aidera à maintenir une croissance dynamique (et avec des politiques intérieures équitables, ils pourront soutenir la croissance économique à long terme et assurer une large répartition des fruits de cette croissance au plan national). Les pays qui se sont laissé distancer profiteront beaucoup moins de l'ouverture des marchés internationaux dans l'immédiat et ils resteront tributaires de l'aide. Pour ces pays, une action concertée au niveau international est vraiment indispensable afin de compenser l'inégalité des dotations en ressources. Pour renforcer la base des ressources, c'est principalement aux pays qu'il appartient d'agir, en effectuant des investissements publics pour développer les ressources humaines, l'infrastructure et les structures de gouvernance.

Mais la communauté internationale peut soutenir les politiques nationales par des transferts de ressources sous forme d'aide — en veillant à ce que cette assistance ne soit pas contrebalancée par les remboursements de la dette — et sous forme d'investissements dans les biens publics mondiaux, notamment dans le patrimoine commun.

Il faut que les niveaux de l'aide soient à la hauteur des engagements pris par les pays riches lors de la Conférence de Monterrey en 2002, et il faut prendre des dispositions concrètes pour consacrer 0,7 % du produit



intérieur brut à l'aide, conformément à l'objectif fixé. Mais l'augmentation de l'aide n'aura de résultats que si elle permet de desserrer les contraintes et de stimuler le développement des pays bénéficiaires. On peut accroître l'efficacité en mettant l'accent sur les résultats, en abandonnant la conditionnalité ex ante et en transférant progressivement des bailleurs de fonds aux bénéficiaires la responsabilité de la conception et de la gestion. L'aide ne doit pas être stérilisée par la dette, car les allègements de dette qui ne sont pas financés par des ressources supplémentaires peuvent en fait miner l'efficacité des programmes d'aide. Il conviendrait d'étudier les possibilités offertes par des mécanismes novateurs pour accroître l'aide au développement, notamment via l'application de taxes mondiales et la mobilisation des contributions privées.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Croissance 2007 : Chiffres contre chiffres

Aujourd'hui le Maroc – mai 2007

**Selon le FMI, la croissance économique au Maroc devrait passer de 8,1% en 2006 à 2,5% en 2007, contre une prévision de 0,4% annoncée par le CMC et de 1,6% par le HCP. Trois chiffres pour une seule croissance.**

Trois prévisions sont attendues pour le niveau de croissance estimé pour 2007. Selon le Fonds monétaire international (FMI), la croissance économique au Maroc devrait passer de 8,1 % en 2006 à 2,5% en 2007, contre une prévision de 0,4 % annoncée par le Centre marocain de conjoncture (CMC) et de 1,6% par le Haut commissariat au plan (HCP). Le FMI reste le plus optimiste pour la croissance de l'économie nationale. Le CMC envisage l'avenir avec beaucoup d'inquiétude tandis que le HCP dit se baser sur des enquêtes de terrain. «Au HCP, nous nous ne fixons pas d'objectifs à atteindre. Nos chiffres sont le résultat d'enquêtes sur le terrain et de modèles économiques répondant aux normes internationales», explique Ahmed Lahlimi, haut commissaire au plan.

«D'ailleurs, Banque Al Maghrib se réfère à nos chiffres. Nos prévisions ne sont pas incontestables, mais elles sont sérieuses ! De 8 % à 1,6 %, la baisse est le résultat d'une mauvaise campagne agricole. Ce taux peut encore chuter si la sécheresse touchera le cheptel», ajoute M. Lahlimi. 2006 a été une année «excellente» grâce notamment aux 90 millions de quintaux de céréales récoltés. Cette année, le Maroc s'attend à seulement quelque 20,5 millions de quintaux de produits céréaliers. «La dépendance de l'économie marocaine à l'égard de la production agricole semble être moins

importante que par le passé, le FMI reste confiant concernant les prévisions de croissance économique pour 2007», selon les analystes de BMCE Capital. En ne tenant compte que des secteurs non agricoles, la croissance devrait se situer entre 4 et 5 % pour cet exercice. Selon Ali El Akkaoui, directeur de l'Institut national d'analyse de la conjoncture (INAC), il faut «relativiser la faiblesse de ce taux». L'année 2007 n'a entamé que sa première moitié, il reste encore six mois avant de boucler cet exercice. «Quand l'agriculture va, tout va!», tient à souligner M. El Akkaoui en mettant l'accent sur l'importance de la fluctuation et le poids de ce secteur dans l'économie nationale. Même son de cloche auprès de Abdelhak Allalat, directeur de la prévision et de la prospective au sein du HCP, qui précise que «les prévisions sont un outil de travail pour voir clair». «Les estimations du HCP sont proches de la réalité. De toute façon, la croissance ne peut pas être en dessous de ce chiffre», estime un responsable au sein du ministère des Finances et de la Privatisation. Rappelant les prévisions du HCP au cours de ces trois dernières années, Mustapha Afkir, directeur de la Comptabilité nationale, note que «ces estimations ont été souvent proches de la réalité». Et c'est bel et bien la Comptabilité nationale qui va confirmer ou infirmer ces chiffres à l'occasion de la publication des comptes de l'Etat en janvier prochain.

## Le chèque de banque : utilité et sécurité

Béatrice Cornuel - Centre d'Information Bancaire

Revue Banque / janvier 2007

« Je compte vendre ma voiture d'occasion à un particulier. Puis-je lui demander de me payer par chèque de banque ? Est-ce un moyen de paiement sûr ? »

Un chèque de banque est un chèque émis par la banque elle-même pour le compte de son client. Son paiement est donc plus sûr pour le bénéficiaire qu'un chèque personnel, car il ne peut pas être rejeté pour défaut de provision.

Interrogé à ce sujet, le Centre d'Information Bancaire explique que si une personne vend un bien pour une somme importante, par exemple la vente d'une voiture, et qu'elle ne veut pas prendre le risque de voir le chèque qu'elle recevra en paiement revenir sans provision, elle pourra éventuellement demander un chèque de banque plutôt qu'un chèque personnel. Pour autant, le Centre

d'information Bancaire précise que lorsqu'on reçoit un chèque de banque en paiement, il convient de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un faux chèque. Ce type d'escroquerie s'est déjà produit à l'occasion d'achats entre particuliers, notamment sur Internet.

Le plus sûr moyen de s'assurer de l'authenticité du chèque consiste à se rendre à la banque émettrice du chèque, avec l'acheteur pour se faire remettre le chèque par la banque. En cas d'impossibilité, il ne faut pas hésiter à appeler la banque émettrice pour demander confirmation de la validité du chèque. Avant de l'appeler, il convient de vérifier dans un annuaire que le numéro d'appel est bien celui de la banque, car si le chèque remis est un faux chèque, le numéro de téléphone qui y figure est sans doute celui d'un complice.

## BAM instaure la dématérialisation des chèques

***La dématérialisation des chèques est opérationnelle depuis le 8 juin. Le délai de règlement interbancaire est de ce fait réduit à J+2. La mesure est valable sur tout le territoire national.***

La dématérialisation des échanges de chèques est désormais effective. Depuis le 8 juin, BAM a rendu opérationnelle la dématérialisation des chèques sur tout le territoire national. Cette réalisation permet, affirme un communiqué de la banque centrale, l'échange des chèques par transfert des images scannées des valeurs entre les membres à l'Association pour un système interbancaire marocain de téléchargement (ASIMT). L'association comprend, rappelons-le, outre Bank Al-Maghrib, les banques commerciales, la Trésorerie générale du Royaume et Poste Maroc.

Cette dématérialisation des chèques se traduit par la réduction du délai de règlement interbancaire des chèques à J+2. Et ce, quel que soit le lieu d'émission et de paiement de la valeur. Depuis le 8 juin, la compensation des chèques s'effectue au niveau national et sans échange physique, précise-t-on auprès de BAM. «La notion de chèque hors place n'existe plus avec la généralisation du traitement électronique des chèques par l'ensemble des guichets bancaires et la centralisation des télécompensations et du règlement par l'ASIMT», précise le communiqué.

Cette action s'inscrit, rappelle-t-on, dans le processus de modernisation des systèmes de paiement engagé en 2003 par Bank - Al-Maghrib en collaboration avec les autres membres de l'ASIMT.

À noter que c'est vers le milieu de l'année dernière que BAM avait lancé un appel d'offres pour la fourniture et la mise en place d'un système de dématérialisation de traitement des chèques. En mai de la même année, Attijariwafa bank avait annoncé son intention de ramener les dates de valeur pour toute

remise de chèques et effets à J+2. La mesure avait fait des vagues dans tout le secteur bancaire. D'autres établissements ont suivi la voie.

Le processus entamé en 2003 a abouti progressivement à l'automatisation du traitement de la compensation du règlement des virements, des avis de prélèvement et aujourd'hui des chèques. Ce processus de dématérialisation des échanges de valeurs s'achèvera, souligne-t-on, à la fin de l'année par «l'intégration de lettre de change normalisée (LCN) au niveau des systèmes de télécompensation».

La procédure de dématérialisation des chèques réduit considérablement les délais de leur encaissement. Ce délai était, en effet, de 8 jours pour les «chèques sur place» et de 15 ans pour ceux dits «hors place». De même, selon le nouveau système instauré depuis le 8 juin, les agios sont calculés sur la base de 2 jours, au lieu de 8 ou 15. Le client peut ainsi, explique-t-on, récupérer son argent et ce, même si le chèque n'est pas encore techniquement encaissé.

### **L'intelligence économique, une politique publique au service du développement économique – Le rôle du Trésor public**

Didier LALLEMAND : Trésorier-payeur général de la Lozère, ancien haut fonctionnaire de défense du MINEFI

Revue du trésor (décembre 2006)

### **L'intelligence économique : un levier incontournable du développement économique des entreprises et de notre pays**

La mondialisation et l'avènement des technologies de l'information et de la communication (TIC) ont bouleversé l'environnement économique des entreprises et leurs perspectives de développement. La mondialisation ouvre aux entreprises des marchés nouveaux extrêmement étendus dès lors qu'elles savent, à un prix proche de celui du marché, différencier leurs produits et services de ceux de la concurrence. Cette différenciation passe majoritairement par la mise sur le marché de produits innovants. Encore faut-il connaître de manière fine la concurrence, les produits offerts par cette dernière sur les différents marchés et leur évolution. La bonne information permettra alors de vendre au bon moment le bon produit sur le bon marché. Ceci suppose, pour un acteur économique, de rassembler beaucoup d'Informations, de les sélectionner, de les expertiser, de les valider et de les exploiter d'une part au jour le jour et, d'autre part, dans le cadre d'une stratégie éclairée par les bonnes informations. Tel est l'enjeu et l'objet premier de l'intelligence économique (IE) la maîtrise — et la protection — de l'information stratégique pour tout acteur économique, la politique d'innovation mise en oeuvre en France par le Gouvernement est donc harmonieusement complétée par une politique d'intelligence économique car l'innovation sans maîtrise de l'information serait stérile, ne se concrétisant pas nécessairement au niveau de l'activité et du chiffre d'affaires.

Bien entendu la maîtrise d'informations stratégiques qui permet de créer asymétrie et avantage compétitif entre les produits de l'entreprise et ceux de la concurrence impose de protéger les informations les plus sensibles qui conditionnent le développement, voire l'existence même de l'entreprise : il s'agit du volet défensif de l'intelligence économique, appelé aussi sécurité économique. Ce volet doit prendre en considération deux facteurs nouveaux majeurs. En premier lieu, l'utilisation massive des TIC, source désormais essentielle d'informations, mais qui induit des fragilités dans la sécurité des informations utilisant la voie électronique, d'où la nécessité pour chaque acteur économique de mettre en place une sécurité de ses systèmes d'information (SSI). En second lieu, les entreprises externalisent de plus en plus d'informations en confiant à des fournisseurs des pans entiers de leur activité, y compris en matière d'études et de recherches, amenant ainsi ces fournisseurs à connaître tout ou partie de la stratégie ou des informations sensibles de l'entreprise donneur d'ordre.

Dans ces domaines, l'entreprise doit donc choisir des fournisseurs non seulement compétents et compétitifs mais aussi de confiance. Il ne s'agit plus des seuls domaines traditionnels militaires et de souveraineté, tels que le spatial, l'aéronautique ou le nucléaire, sur lesquels s'est construite la politique



d'indépendance stratégique de notre pays dans les années 1960. La lutte contre des dépendances apparues dans de nouveaux secteurs, comme celui des TIC ou ceux des services du savoir, constitue un nouveau défi en termes de sécurité. La politique nationale d'intelligence économique actuellement mise en oeuvre recouvre une volonté de protection plus active du patrimoine technologique et économique ainsi que de sécurisation des systèmes d'information. Cette préoccupation vaut, du reste, pour toutes les activités qui, par nature, sont susceptibles de permettre l'accès à des informations stratégiques, y compris des activités traditionnelles, comme la logistique ou le gardiennage.

Sans tomber dans la paranoïa ou l'espionnite aiguë, on doit constater que des opérations d'intrusion et de malveillance ne sont pas rares vis-à-vis d'entreprises respectueuses de la loi. J'ai pu assister dans mon poste précédent de haut fonctionnaire de défense auprès du ministre à des intrusions informatiques, des micro-ordinateurs étant par exemple remis en route en pleine nuit dans des locaux inoccupés et fermés à clef. Les informations plus sensibles étaient captées à distance en toute impunité. Il faut savoir qu'opérations de maintenance, installation de pare-feux, d'antivirus ou de logiciels de cryptologie sont autant d'occasions de brancher des « dérivations » (des « portes dérobées » ou « chevaux de Troie » ) lorsque certaines précautions ne sont pas prises.

Enfin, lorsque un acteur économique maîtrise et protège son information stratégique, il possède les moyens de mettre en oeuvre une politique d'influence en particulier dans les différents organismes internationaux de réglementation et de normalisation, l'on voit bien sur des sujets de cette nature les limites d'un acteur isolé. Une politique nationale publique concertée avec le milieu économique est seule de nature à être porteuse de résultats.

En résumé, une politique nationale et territoriale d'intelligence économique doit s'attacher, par des moyens appropriés, à ce que tous les acteurs économiques — entreprises, administrations concernées, élus concernés conseils régionaux et généraux — prennent conscience de l'importance de la maîtrise de l'information stratégique et mettent en oeuvre une telle politique de maîtrise et les moyens correspondants.

Il s'agit d'une évolution culturelle majeure par le partage de l'information et le travail en réseau ainsi qu'une acceptation de mesures de sécurité économique auxquelles notre culture ne nous a pas préparés.

### **Une politique nationale et territoriale d'intelligence économique**

A la lumière d'un rapport d'un parlementaire en mission, Bernard Carayon, député du Tarn , remis au Premier ministre en 2003, une politique nationale d'intelligence économique a été mise en place par le Gouvernement début 2004 par la nomination d'un haut responsable pour l'intelligence économique placé au sein des services du Premier ministre, Alain Juillet. Les ministères les plus concernés (Intérieur, Economie et Finances. Défense. Affaires étrangères...) ont mis en place des organisations permettant de mettre en oeuvre cette politique sous la coordination du haut responsable suscité. Au MINEFI, le haut fonctionnaire de défense, en charge de la défense économique, a coordonné les travaux d'IE jusqu'à fin 2005. Les directions principalement impliquées étant la Direction générale du Trésor et de la Politique économique, la Direction générale des Douanes et des Droits indirects et la Direction générale des Entreprises. La nomination d'un coordonnateur ministériel

en charge exclusivement de l'IE, Cyril Bouyeure, vient d'intervenir afin d'adapter une organisation datant de 1999.

Cette politique nationale est déclinée au niveau territorial sous la forme d'intelligence territoriale qui fait l'objet de la circulaire du 13 septembre 2005 du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, cette circulaire est destinée aux préfets de région en charge de son application au niveau territorial. Les orientations de cette circulaire s'articulent particulièrement autour d'un schéma régional d'IE, d'une application prioritaire vers les secteurs stratégiques fixés par le Premier ministre et les pôles de compétitivité, de la sécurité économique avec un rôle majeur pour la DST, de la mise en place de portails mettant à disposition des entreprises de la région les informations utiles et de la mise en oeuvre, au niveau régional, de formations adaptées à l'IE.

La mise en oeuvre par les préfets de région de la politique d'intelligence territoriale, conformément aux termes de la circulaire du ministre de l'intérieur du 13 septembre 2005, doit bien évidemment s'appuyer sur le Trésor Public, les trésoriers-payeurs généraux étant les conseillers économiques des préfets. C'est la condition d'un enracinement territorial de l'intelligence économique. A cet égard, le Pôle gestion publique et développement économique CGPDEI, présidé par le préfet et animé par le trésorier-payeur général de région, constitue un instrument d'action privilégié pour l'action publique dont le champ couvre désormais l'IE et la SSI. Il pourra utilement être mis à contribution pour le pilotage de la politique d'IE en région comme ceci a commencé d'être mis en pratique, par exemple, en Languedoc-Poussillon. La DRIRE peut dans ce cadre, apporter ses compétences spécifiques.

### **Le rôle du Trésor Public en matière d'intelligence territoriale**

L'IE étant une des facettes d'une politique de développement économique, le Trésor Public s'est naturellement impliqué très tôt dans sa déclinaison d'intelligence territoriale. Dès 1999, un travail de sensibilisation des acteurs économiques au concept d'IE a été effectué par le Trésor Public avec le soutien du haut fonctionnaire de défense (I-IFD). Il a porté notamment sur des conférences et séminaires ayant pour thème général l'IE ou plus spécifique, la SSI et les TIC. C'est ainsi qu'en sept années, j'ai donné comme I-IFD, près de 300 conférences sur l'IE le plus souvent dans le cadre de réunions organisées par les trésoriers-payeurs généraux : pour le Languedoc-Roussillon, je suis allé cinq fois à Montpellier, une fois à Alès, mais jamais en Lozère... Ces actions ont amené à un bon niveau de vulgarisation dans les départements chefs-lieux de région ainsi qu'à des habitudes de travail de l'information en réseau pour un nombre significatif d'acteurs, entreprises, administrations, universités, laboratoires, chambres consulaires...

La généralisation de la mise à disposition des trésoriers-payeurs généraux de région des chargés de mission défense économique, la mise en place en 2004 d'une politique nationale d'IE et des initiatives gouvernementales telles que la labellisation de pôles de compétitivité ont amplifié l'action territoriale du Trésor Public. Car il ne faut pas croire, comme certains aiment à le répéter, que le rôle de l'Etat serait négligeable en la matière. Quelques exemples simples et concrets de retombées fructueuses :

- Le MINEFI, partenaire naturel des entreprises, a créé dès 2002 les conditions d'échange et de partage, d'exploitation et de diffusion d'informations économiques

en généralisant le dispositif» MINEFI au service des entreprises • (MSEI) sans discrimination de taille, l'entreprise dans le cadre de son développement trouve dans l'outil MINEFI au service des entreprises 'des moyens supplémentaires d'information pour le succès de ses activités.

L'IE n'est pas réservée aux seules grandes entreprises, ni à celles qui exportent. MSE apporte ainsi un accompagnement pour les très petites entreprises (TPE) en matière d'IE en offrant une information économique de qualité.

De plus, le champ de compétence des trésoreries générales de région qui englobent dorénavant les compétences de la Direction régionale du commerce et de l'artisanat (DRCA) ajoute l'opportunité d'inscrire le secteur artisanal dans cet accompagnement du développement territorial.

- Lors d'un colloque réalisé par la trésorerie générale de Provence-Alpes-Côte d'Azur à Marseille dans le cadre des actions d'intelligence économique et de préparation de pôles de compétitivité, un chef d'entreprise du secteur de la plongée sous-marine profonde m'a indiqué que, grâce aux initiatives de l'Etat en la matière, il avait rencontré un concurrent dont l'usine se trouvait à 100 km de la sienne en Provence alors qu'il imaginait connaître parfaitement ses concurrents au niveau mondial : ce contact les avait conduits à coter conjointement sur des marchés qui leur auraient été inaccessibles séparément. Deux mois après cette rencontre, ils signaient leur premier contrat. Lors d'un colloque d'intelligence économique à Tourcoing, une jeune chef d'entreprise du BTP a remercié l'Etat de ses initiatives : les rencontres entre administrations et chefs d'entreprises lui avaient permis de renouveler son réseau de contacts et lui ont donné idées et perspectives de commandes pour son entreprise.

- Tout récemment, en Lozère, j'ai mis en relation deux entreprises lozériennes de secteurs connexes qui ne se connaissaient pas et pourraient mener des actions communes.

Pour autant, les chantiers ne manquent pas pour la mise en oeuvre de la politique d'intelligence territoriale sous l'autorité du préfet de région :

- poursuite de la sensibilisation territoriale par séminaires et conférences;
- attention particulière portée aux jeunes entreprises technologiques (les jeunes pousses ou *start up*), les plus prometteuses d'entre elles ayant toutes chances, le moment venu, d'être contactées par des fonds d'investissement qui se révéleront tous, à l'usage, amicaux ou hostiles:
- sensibilisation particulière à la sécurité des systèmes d'information et formations correspondantes :
- conduite régulière d'études sur l'IE en région:
- déclinaison territoriale du portail MSE en cours de modernisation au niveau national en adjoignant les contacts utiles au niveau régional ainsi que les expertises et études régionales disponibles.

Si la politique d'intelligence territoriale est en train de porter ses fruits dans les départements chefs-lieux de région. les résultats restent mitigés, voire faibles dans les autres départements. Tel est le cas pour la Lozère où, depuis mon installation, j'ai rencontré l'ensemble des acteurs potentiellement concernés, préfet, président du conseil général, conseillers généraux, sénateur et députés, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers, chefs de services déconcentrés, ainsi que des chefs

d'entreprises. Les caractéristiques de la Lozère — département resté longtemps à l'écart du développement économique - m'ont conduit à axer mes propositions de programme d'intelligence économique dans deux directions concrètes : — la mise en place d'une stratégie de développement économique pour le département éclairée par la maîtrise des informations stratégiques et un travail en réseau entre acteurs locaux concernés dans d'autres départements, de premières actions de terrain pourraient s'articuler autour de réunions initiées par le préfet et rassemblant une sélection d'acteurs motivés des milieux de l'entreprise et de recherche dans des secteurs ciblés dynamiques ou des pôles de compétitivité sur des thèmes délimités; ainsi, ces acteurs et les résultats obtenus seront ensuite les vecteurs d'une généralisation départementale de l'IE; — l'appropriation par les élus et les entreprises du concept d'IE afin que l'Etat (préfet, trésorier-payeur général et plus généralement l'Administration) ne soit pas ressenti comme chef de file d'une nouvelle politique économique, La politique publique d'intelligence économique doit en effet susciter l'intérêt et l'envie des élus et des entreprises et non pas s'imposer à ces derniers. Cette démarche progressive est seule susceptible de déboucher sur un ancrage durable de l'IE au niveau le plus fin du territoire, L'engagement des trésoreries générales de département est et sera le facteur déterminant du succès de la démarche d'IE que soutiennent les trésoreries générales de région, placées. Quant à elles au niveau de compétence décentralisée fixé en matière économique que sont les régions, là où se dessine la politique d'intelligence territoriale sous conduite des préfets de région.

Riche de son maillage territorial fin, de la compétence et de l'expertise de ses personnels, le Trésor Public, par son action sur le thème de l'IE au service du développement économique, répond aux besoins et aux préoccupations émergentes des acteurs économiques et concourt à l'appropriation de la culture d'IF par les services déconcentrés de l'Etat.

## **Conclusion**

Une politique d'intelligence économique et territoriale est nécessaire à l'économie et à la compétitivité de la France. Elle est ambitieuse et difficile à mettre en oeuvre car elle remet en cause culture de notre pays. Passer au partage de l'information, au travail en réseau là où, trop fréquemment, le pouvoir s'assied par l'information détenue, mettre en oeuvre une sécurité économique alors que nous n'avons que peu été habitués à des réflexes de sécurité, sortir de notre naïveté sans devenir paranoïaques, voilà des défis culturels à la mesure de l'enjeu économique pour élus, hauts fonctionnaires et chefs d'entreprises. Le Trésor Public y apporte toute sa compétence et son réseau territorial. L'implication des TPC comme animateurs et pourvoyeurs d'idées en matière d'IE, naturelle dans leur rôle de conseillers économiques des préfets, est et sera extrêmement valorisante pour notre mission de développement économique.

## Rapport 2006 sur l'économie de l'information dans l'option du développement - aperçu général

Publication des Nations Unies - 2006

Les processus économiques mondiaux, y compris le commerce international, sont de plus en plus influencés par la création, la diffusion, l'accumulation et l'application de l'information et des connaissances. Le développement ne peut plus se comprendre sans tenir pleinement compte des vastes incidences des technologies de l'information et de la communication (TIC) et de leurs applications sur les activités des entreprises. Le *Rapport 2006 sur l'économie de l'information* de la CNUCED a été établi, comme ses prédécesseurs de la série des Rapports sur le commerce électronique et le développement, dans le but de contribuer à porter au premier plan des discussions internationales les conséquences pour les pays en développement des changements que les TIC et le commerce électronique induisent dans les secteurs de la production, du commerce et de la finance. Il vise également à soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour surmonter les difficultés aux quelles ils sont confrontés pour réduire la fracture numérique et permettre à leurs entreprises de devenir plus compétitives grâce aux TIC et au commerce électronique. Pour ce faire, il analyse les enjeux spécifiques à ces pays, propose d'éventuels moyens d'action, et contribue à faire connaître les meilleures pratiques internationales actuelles.

La première question à traiter est celle du degré de participation des pays en développement à l'actuelle économie mondiale de l'information. Elle comporte plusieurs dimensions, dont la plus évidente tient aux différences d'accès aux TIC entre pays développés et pays en développement. Dans une optique de développement, il faut également étudier de quelle façon et dans quelle mesure les entreprises des pays en développement adoptent les TIC et le commerce électronique, et déterminer si leurs modalités d'adoption et d'utilisation sont

(ou devraient être) différentes de celles de leurs homologues des pays développés. Il faut ensuite examiner les fractures internes dans les pays en développement qui limitent les possibilités pour des groupes tels que les pauvres, les communautés rurales, les femmes de bénéficier des TIC pour améliorer leurs perspectives économiques. La participation des pays en développement au commerce international des biens et services liés aux TIC est un autre aspect fondamental de leur engagement dans l'économie mondiale de l'information. Enfin, il faut essayer de quantifier l'impact des TIC aux niveaux microéconomique et macroéconomique, en particulier les incidences sur la croissance et le développement économique. Toutes ces questions sont traitées dans le chapitre 1 du Rapport, où l'on trouvera les seules informations statistiques comparables au niveau international qui soient disponibles sur le commerce électronique dans les pays en développement, ainsi que dans le chapitre 5, qui examine plus en détail l'impact des TIC sur l'emploi dans les pays développés et les pays en développement. Ce chapitre 5, qui a été rédigé par l'Organisation internationale du Travail en étroite collaboration avec la CNUCED, montre également combien il est utile d'aborder certaines questions de développement dans le cadre d'une coopération interinstitutions.

Nonobstant l'ampleur des questions considérées, il faut reconnaître les efforts déployés par les gouvernements des pays en développement ces dernières années pour faire profiter leur population des effets positifs des TIC. Aujourd'hui, de nombreux pays en développement appliquent des politiques et des plans nationaux en matière de TIC qui ouvrent la voie à une société nationale de l'information et à l'intégration dans une économie mondiale fondée sur le savoir. Mais comment les pays peuvent-ils savoir s'ils suivent bien la



stratégie prédéfinie, et ce qui doit être fait pour réviser et adapter les politiques en vigueur pour atteindre les objectifs fixés? Il n'existe pas de lignes directrices internationales permettant aux pays en développement d'évaluer leurs stratégies et plans nationaux relatifs aux TIC. Le chapitre 2 leur propose un cadre type d'examen de la politique relative aux TIC et invite les gouvernements à réaliser un tel examen. À cet égard, il est particulièrement important de tenir pleinement compte des incidences sur les pauvres des politiques des TIC avant leur mise en oeuvre. C'est la raison pour laquelle le chapitre 3 présente un cadre 3 que les décideurs dans les pays en développement pourraient utiliser pour concevoir des interventions en faveur des pauvres dans le domaine des TIC, ou pour en évaluer la valeur du point de vue de leur impact sur la pauvreté.

Les incidences des TIC et du commerce électronique sur les perspectives économiques des pays en développement vont bien au-delà des exemples les plus évidents d'applications commerciales ou d'applications relatives à l'administration en ligne. En tant que technologies «généralistes», les TIC peuvent accroître l'efficacité dans la plupart des domaines d'activité économique. Par exemple, le chapitre 4 du Rapport examine les incidences des TIC sur la production et la distribution de pétrole de deux points de vue: Premièrement, comment les TIC contribuent-elles à une exploitation plus efficace des ressources pétrolières (avec un éventuel effet positif sur l'approvisionnement); deuxièmement, comment les applications des TIC dans le secteur de la distribution de pétrole peuvent-elles aider à atténuer les incidences sur les pays en développement importateurs de pétrole des hausses des prix du pétrole.

Une prise de décisions efficace dans le domaine des TIC et du commerce électronique, s'agissant à la fois des politiques publiques et des stratégies de concurrence commerciale, nécessite une bonne compréhension des principes et de la dynamique qui régissent les interactions entre les technologies et les conditions économiques, juridiques et sociales des pays en développement dans lesquels ces technologies sont appliquées. Ces

interactions font l'objet des trois derniers chapitres du *Rapport 2006 sur l'économie de l'information*.

Le chapitre 6 montre comment, pour des raisons technologiques aussi bien que pour des raisons de stratégie commerciale, les technologies d'architecture orientée services et en particuliers les services Web devraient représenter une étape marquante de l'évolution du commerce électronique. Les entreprises des pays en développement doivent se tenir au courant des dernières tendances concernant ces technologies et étudier les stratégies les plus appropriées pour les adopter progressivement. Le chapitre 7 explique comment la structure stratifiée d'Internet est l'une des principales raisons du succès de cette 4 technologie et comment il est de l'intérêt des pays en développement que le potentiel d'Internet en tant que facteur d'égalisation de la concurrence internationale ne soit pas affaibli par une gouvernance médiocre. En particulier, il est bien expliqué dans le chapitre que des mesures optimales de gouvernance sont des mesures qui respectent le principe de transitivité minimale entre les strates, c'est-à-dire que les mesures doivent être appliquées au niveau de la stratification d'Internet qui est le plus proche du problème auquel ces mesures sont censées remédier. Le chapitre 8 est consacré à un examen de la Convention des Nations Unies sur l'utilisation de communications électroniques dans les contrats internationaux, qui a été récemment adoptée et qui aidera les pays en développement à définir un cadre juridique pour le commerce électronique reprenant les meilleures pratiques internationales et facilitant les transactions électroniques des entreprises aux niveaux national et international.

### ***Appel à l'action***

Une longue et intense période de dialogue international sur la contribution des TIC au développement a abouti à une conclusion fructueuse de la seconde phase du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) à Tunis, en novembre 2005. Il s'agit désormais de traduire en mesures concrètes le programme et les principes qui ont été adoptés au cours des deux phases du Sommet. La tâche à accomplir est formidable, les délais impartis sont courts et les difficultés que

pose un processus de prise de décisions multipartite sont complexes.

La CNUCED est pleinement déterminée à contribuer à cette entreprise dans les limites de son mandat et de ses compétences. Outre sa participation à plusieurs initiatives découlant du SMSI, elle a noué un partenariat avec l'Organisation internationale du Travail et le Centre du commerce international dans l'objectif de traiter certains aspects fondamentaux du commerce et de l'emploi électroniques. La première activité de ce partenariat a été l'organisation conjointe d'une première réunion sur «les grandes orientations relatives au commerce électronique et au cybertravail», en mai 2006. Les participants ont reconnu le rôle essentiel que jouaient les représentants compétents des gouvernements, de la société civile, des milieux universitaires et du secteur privé dans l'élaboration, la promotion et l'application de projets et programmes pertinents. Un autre exemple de coopération interinstitutions à l'appui de la contribution des TIC au développement a été l'organisation conjointe, par la CNUCED et l'UNITAR, d'un séminaire, qui a eu lieu le 29 août 2006 au Siège de l'ONU à New York, consacré à un examen du rôle des logiciels libres dans le développement économique et social ainsi que de leur utilisation dans le système des Nations Unies. Garantir la pleine et entière participation de tous les pays en développement à l'économie mondiale de l'information exigera l'engagement et le soutien actifs de l'ensemble de la communauté internationale, y compris les donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Nul ne conteste le potentiel considérable des TIC en tant que catalyseur du développement économique et social. Leur diffusion et leur adoption dans les pays en développement sont soutenues par de nombreux donateurs en tant que moyen de faciliter considérablement la réalisation d'importants objectifs de développement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la gouvernance, etc. Une approche globale en faveur d'initiatives visant à mettre les TIC au service du développement devrait aussi encourager l'adoption par les entreprises des pays en développement des TIC et des pratiques de commerce électronique. Une réalité de

plus en plus évidente dans les pays développés et dans les pays en développement est que l'adoption des TIC par les entreprises contribue à une accélération de la croissance de la productivité, essentielle à la progression du revenu et à la création d'emplois. La généralisation des TIC dans les secteurs productifs dans les pays en développement devrait aussi accélérer l'innovation et renforcer ainsi la position concurrentielle de ces pays. Outre le soutien d'organisations nationales et internationales de coopération pour le développement, les initiatives sur la contribution des TIC et du commerce électronique au développement ont beaucoup à gagner de la coopération Sud-Sud, qui donne aux pays en développement la possibilité de partager connaissances et ressources pour le renforcement des capacités dans un domaine où un nombre croissant de ces pays possèdent désormais des compétences de niveau mondial. La CNUCED soutient activement les initiatives Sud-Sud dans le domaine des TIC; un exemple en a été la signature d'un memorandum d'accord avec le Gouvernement brésilien pour des activités de renforcement des capacités en matière de logiciels libres en Afrique. Enfin, un échange global d'informations et de connaissances est aussi un objectif fondamental du présent Rapport, dont les chapitres sont résumés dans les pages qui suivent.

### **1. Indicateurs des TIC au service du développement: tendances et impact**

En 2005, Internet et ses applications ont continué de se diffuser dans les sociétés et les économies partout dans le monde. Les communications mobiles progressent rapidement dans les pays en développement, qui sont désormais loin devant les pays développés pour ce qui est du nombre absolu d'abonnés. Le téléphone mobile est ainsi la seule TIC dans laquelle les pays en développement ont surpassé les pays développés pour ce qui est du nombre d'utilisateurs. Mais les taux de pénétration dans les pays en développement continuent d'être nettement inférieurs à ceux que l'on observe dans les pays développés. Dans quelques pays développés, le taux de

pénétration est supérieur à 100 %, tandis que dans plusieurs dizaines de pays en développement, il est inférieur à 10 %. Les plans visant à rendre plus abordable la téléphonie mobile représentent une grande partie de la croissance dans les pays en développement. Par exemple, en 2004, près de 88 % des abonnés au téléphone mobile en Afrique utilisaient des services prépayés spécialement adaptés à des marchés à faible revenu.

Bien que les pays développés aient un peu reculé en part du nombre total d'utilisateurs d'Internet au profit des pays en développement, ils continuent de représenter plus de la moitié de ces utilisateurs dans le monde. La fracture numérique entre pays développés et pays en développement demeure en termes de pénétration d'Internet. La pénétration moyenne pour les pays en développement est gonflée par les chiffres de quelques pays où cette pénétration est exceptionnellement forte, tels que la République de Corée, mais environ un tiers des pays en développement ont un taux de pénétration inférieur à 5 %. L'Afrique a les taux de croissance les plus élevés pour ce qui est du nombre d'utilisateurs d'Internet, car de nombreux pays partent de très faibles niveaux, mais cela ne l'empêche pas d'avoir les taux de pénétration les plus bas.

Les entreprises ont quasiment toutes accès à Internet dans la plupart des pays développés, avec des taux de pénétration de près de 100 % pour les grandes entreprises. Cet accès dans le cas des entreprises des pays en développement est beaucoup plus variable, avec un large éventail de taux de pénétration. Il existe toutefois un coefficient de corrélation positive de 0,54 entre la pénétration d'Internet et le taux de sites Web détenus par des entreprises ayant accès à Internet. Cela donne à penser que le niveau de connaissances en matière de TIC dans l'économie pourrait aussi être un important facteur déterminant de l'utilisation d'Internet par les entreprises, étant donné que créer un site Web exige plus que de simples compétences informatiques de base.

Pour ce qui est du type, ou du mode, d'accès à Internet, on observe de grandes différences entre les pays développés, où l'accès à large bande

progresses rapidement, et les pays en développement, où l'accès par ligne commutée reste prédominant. Ces différences de mode d'accès à Internet constituent une nouvelle dimension de la fracture numérique internationale. Dans les pays riches, les abonnés au réseau à large bande ont augmenté de près de 15 % au cours du second semestre de 2005, pour s'établir à 158 millions de personnes. En particulier, ce type de connexion pour les entreprises dans l'Union européenne a sensiblement augmenté, passant de 53 % en 2004 à 63 % en 2005. Les connexions à large bande accroissent la capacité des entreprises de recourir à des processus du commerce électronique plus sophistiqués et de réaliser leurs ventes via Internet, ce qui leur permet d'optimiser les effets positifs des TIC. On estime que l'accès à large bande pourrait contribuer à des centaines de milliards de dollars par an de PIB dans les pays développés au cours des quelques prochaines années, et on l'a comparé à des services et équipements collectifs tels que l'approvisionnement en eau et en électricité.

La croissance du réseau à large bande est essentiellement due à la concurrence et à la baisse des prix, mais elle dépend également des infrastructures disponibles. Dans de nombreux pays en développement, du fait de l'absence d'économies d'échelle, il y a peu d'incitations à étendre au-delà des zones urbaines les infrastructures de réseau à large bande. Les technologies hertziennes et les satellites permettent dans certains cas de faire l'économie du coût des infrastructures dans les zones rurales, éloignées ou faiblement peuplées. Les gouvernements ont un important rôle à jouer pour améliorer l'accès au réseau à large bande – création d'infrastructures, mise en oeuvre de politiques pertinentes. Par leur action, les pouvoirs publics peuvent soit encourager, soit décourager la concurrence, et ont donc un impact sur l'accès et les prix. Par exemple, alors que le Gouvernement de la République de Corée encourage la concurrence et l'entrée de nouveaux venus sur le marché des télécommunications, les États-Unis privilégient une consolidation croissante de l'industrie. Il en résulte que les consommateurs en République de Corée disposent d'un plus large choix et d'une meilleure offre que les consommateurs aux États-Unis.

Les ventes et les achats en ligne sont désormais chose courante dans tous les pays développés, avec cependant des différences selon les branches d'activité et les pays. Dans les pays de l'OCDE, le pourcentage d'entreprises achetant en ligne allait de 20 à 60 % en 2004. Les entreprises dans les pays en développement font de plus en plus du commerce électronique, mais les données disponibles ne confirment pas la tendance observée dans les pays développés à une plus grande fréquence des achats en ligne par rapport aux ventes en ligne. Cela peut en partie s'expliquer par une surreprésentation de certains secteurs dans les enquêtes, comme c'est le cas pour le secteur manufacturier en Argentine et au Kazakhstan, ou d'autres activités commerciales dans le secteur de l'immobilier, dans le cas de la Roumanie. Pour ce qui est du secteur manufacturier, la raison d'une plus faible incidence des achats en ligne pourrait être que sur certains marchés émergents, le commerce électronique interentreprises est moins développé pour les biens intermédiaires que pour les produits finis. On ne dispose que de très peu d'informations sur l'utilisation des pratiques de commerce électronique dans les pays en développement pour des transactions commerciales internes, mais les données sur l'utilisation d'Internet pour des applications commerciales semblent confirmer la tendance observée dans les pays développés à une nette différence entre les PME et les grandes entreprises, à quelques exceptions près.

Les données relatives au secteur des TIC montrent que, d'une manière générale, après la contraction du début des années 2000, les pays développés ont enregistré une hausse à la fois de la valeur ajoutée et de l'emploi dans ce secteur en 2003. Cet accroissement de l'offre et de la demande dans les pays développés a ouvert de nouvelles perspectives aux partenaires commerciaux dans les pays en développement. En 2003, le secteur des TIC représentait 5,5 % du total de l'emploi commercial dans les pays développés et était une source de croissance de l'emploi. L'emploi dans le secteur a progressé de plus de 8 % par an entre 1995 et 2003, ce qui a représenté un million d'emplois supplémentaires. La majorité (66 %) des personnes travaillant dans le secteur des

TIC étaient employées dans le secteur des services, ce qui correspond à la part élevée des services dans une économie développée type. Parmi les pays en développement pour lesquels des données sont disponibles, la République de Corée, la

Malaisie et les Philippines affichent une très large proportion d'emplois liés aux TIC dans leur secteur commercial (au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE). Une explication pourrait être que dans certains pays en développement, la taille du secteur des entreprises est encore modeste et la plupart des évolutions sur le marché privé reposent sur les nouvelles technologies.

Une analyse reposant sur les flux des filiales étrangères montre que le commerce de services liés aux TIC réalisé par le biais des filiales étrangères de sociétés multinationales est très largement supérieur aux flux traditionnels d'exportations et d'importations mesurés par les statistiques de la balance des paiements du FMI. En outre, les pays en développement et les pays en transition ont accru leur présence commerciale à l'étranger. Une analyse en valeur relative montre que dans la plupart des cas les TIC stimulent davantage les exportations de services que les ventes par le biais des filiales étrangères. Toutefois, les grands flux d'exportation de services liés aux TIC sont aussi probablement à mettre au compte des filiales étrangères. Les exportations des pays en développement ne pourraient que profiter d'un accès amélioré aux marchés extérieurs au titre de tous les modes de fourniture prévus par l'AGCS (OMC).

Les exportations de services informatiques et de services d'information sont le secteur de services liés aux TIC le plus dynamique, en particulier dans les pays en développement. Entre 1995 et 2004, ces exportations ont augmenté six fois plus vite que les exportations totales de services. La part des pays en développement dans cette catégorie d'exportations est passée de 4 % en 1995 à 20 % en 2003, la plus forte croissance survenant après 2000. Cela s'explique en partie par un faible niveau de réglementation dans ce secteur à l'OMC. Pour poursuivre la libéralisation du commerce dans ce secteur, il faudrait prendre en considération les intérêts des

pays en développement concernant le mouvement de personnes physiques (mode 4). En outre, les pays en développement devraient rechercher de meilleurs engagements d'accès aux marchés au titre des autres modes de fourniture afin de dynamiser le potentiel de commerce Sud-Sud des services.

Le souci de mesurer l'impact des TIC sur le développement a été une caractéristique essentielle et persistante des discussions consacrées à la mesure des TIC et à la collecte d'indicateurs statistiques. Le Rapport montre que la plupart des travaux de recherche consacrés à l'impact des TIC au niveau des entreprises ont révélé un impact positif sur les résultats des entreprises avec un accroissement des parts de marché, si à l'utilisation des TIC s'ajoutaient des changements organisationnels, un perfectionnement des compétences et des mesures d'innovation. L'âge et la taille des entreprises, ainsi que la qualité et la rapidité des connexions Internet, jouent également un rôle. D'autres facteurs essentiels concernent l'environnement réglementaire de l'entreprise, la structure du secteur et le degré de concurrence sur le marché. Ainsi, pour optimiser l'impact, les stratégies relatives aux TIC au niveau des entreprises doivent être lancées en même temps que d'autres changements dans la gestion des entreprises.

L'accès aux TIC et leur utilisation peuvent contribuer à la croissance de la productivité dans les pays en développement comme dans les pays développés. Les travaux de recherche de la CNUCED sur la mesure de l'impact des TIC sur le PIB dans les pays en développement ont révélé une contribution positive même dans les pays pauvres. Mais les pays qui ont déjà atteint un certain niveau d'utilisation des TIC et d'éducation semblent profiter le plus des nouvelles technologies. Les gouvernements doivent donc créer un environnement propice, au moyen de politiques et de plans nationaux relatifs aux TIC, afin de promouvoir la diffusion des TIC auprès de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

## 2. Examen des politiques nationales relatives aux TIC pour l'économie de l'information

Au cours de la dernière décennie, les TIC sont devenues un élément des plans de développement et des stratégies de réduction de la pauvreté de nombreux pays en développement. Les gouvernements ont élaboré des stratégies ou des «plans-cadres» et ont fixé des objectifs pour une diffusion et une utilisation effectives des TIC au bénéfice de leurs citoyens et de leurs entreprises. En juin 2006, sur 181 pays et territoires en développement ou en transition, près de la moitié (44 %) s'étaient dotés d'un plan national relatif aux TIC, et un cinquième étaient en train d'en élaborer un.

Mais à ce jour, seul un tout petit nombre de décideurs de pays en développement ont effectué une évaluation détaillée de leurs plans nationaux relatifs aux TIC. Établir un bilan de ces plans leur permettrait de mieux comprendre les enjeux et les perspectives que représentent les TIC pour l'économie de l'information et de quantifier les principaux résultats de l'application des mesures arrêtées dans les plans nationaux. Cela leur permettrait également de déterminer les facteurs fondamentaux de succès et les meilleures pratiques, ainsi que les causes d'échec, ce qui est important pour ajuster et réformer, le cas échéant, les politiques correspondantes.

Il n'existe toutefois pas de lignes directrices internationales permettant aux pays en développement de concevoir et de réaliser un examen de leur politique des TIC (à l'instar, par exemple, du processus d'examen collégial que l'OCDE propose à ses membres). C'est pourquoi, dans le cadre de ses travaux sur les politiques relatives aux TIC et sur la mesure des TIC pour le développement économique et le commerce, la CNUCED a mis au point un cadre type pour un examen des politiques nationales relatives aux TIC.

Ce chapitre du Rapport présente le **cadre type** mis au point par la CNUCED à l'intention des pays en développement. Il décrit brièvement les trois principaux



éléments du cadre, au moyen d'un choix d'exemples de meilleures pratiques et de politiques relatives aux TIC mises en œuvre avec succès par des pays en développement. Le premier élément est un examen de l'environnement global des TIC, qui donne un aperçu de l'implantation des TIC dans le pays, en s'intéressant au niveau de pénétration et d'utilisation des TIC par différents acteurs économiques. Le deuxième élément est une évaluation des principaux éléments du cadre directeur des TIC, qui permet d'examiner en profondeur les politiques nationales qui ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics, y compris les différents volets du plan national relatif aux TIC, les mesures prioritaires, les secteurs visés, les objectifs et les projets correspondants. Le dernier élément consiste en une évaluation du cadre institutionnel et des mécanismes de mise en œuvre, qui vise notamment à déterminer quelles modifications doivent y être apportées pour l'exécution des politiques inscrites dans le plan-cadre national.

Le cadre proposé est un modèle générique pouvant servir de point de départ. Il devra être adapté aux besoins de chaque pays, et pourrait comprendre des éléments additionnels en fonction des spécificités nationales. Dans le cadre de ses activités de coopération technique, la CNUCED réalise un examen complet des politiques nationales des TIC à la demande des États membres et sous réserve des ressources financières disponibles.

### **3. Politiques et pratiques dans le domaine des TIC en faveur des pauvres**

Les TIC contribuent aux efforts de réduction de la pauvreté partout dans le monde. La radio permet aux femmes dans la Sierra Leone d'après - conflit d'exprimer leurs préoccupations et leurs besoins. Les kiosques d'information en Bolivie renforcent le pouvoir de négociation des producteurs agricoles en leur donnant accès à une information sur les prix du marché.

En 2000, les gouvernements se sont engagés à réduire de moitié la pauvreté. Une mauvaise compréhension des relations entre TIC et pauvreté ne doit pas venir compromettre la contribution ô

combien nécessaire que les TIC peuvent apporter à la réduction de la pauvreté. Ce chapitre du Rapport 2006 aide les décideurs, les spécialistes sur le terrain et les donateurs à mieux comprendre comment les TIC peuvent contribuer à une diminution de la pauvreté et présente un bref aperçu des politiques et des programmes recommandés à cet effet.

Réduire la pauvreté signifie intensifier les efforts de développement pour spécifiquement renforcer les capacités des pauvres. Les TIC contribuent à la réduction de la pauvreté par le complément qu'elles apportent à des activités spécifiques en faveur des pauvres (par exemple, en soutenant les efforts de sensibilisation déployés par les femmes en Sierra Leone), en renforçant directement les moyens de subsistance (par exemple, en fournissant un accès à l'information commerciale en Bolivie) ou en réduisant les obstacles à la lutte contre la pauvreté (y compris la désinformation ou la corruption). Mettre les TIC au service de la réduction de la pauvreté signifie faire des TIC un instrument servant à renforcer les capacités des pauvres.

Il est aujourd'hui couramment admis que les TIC sont un outil nécessaire, mais insuffisant pour atténuer la pauvreté. Des infrastructures de base, des compétences et la volonté politique, par exemple, sont également nécessaires. Les faits montrent que différentes technologies apportent différentes contributions à la réduction de la pauvreté et que, pour être efficaces, les efforts en faveur des pauvres dans le domaine des TIC doivent s'ancrer dans des initiatives de réduction de la pauvreté (y compris les stratégies nationales de développement) et des pratiques optimales (telles que des approches multipartites et participatives). Un soutien est nécessaire à tous les niveaux, et le souci du long terme, bien que nécessaire, ne doit pas décourager les investissements financiers requis. Des efforts doivent être faits pour adapter et reproduire les meilleures pratiques, et les politiques et les programmes doivent tenir compte des réalités contextuelles. Enfin, ce n'est que par un dialogue ciblé et des activités de recherche sur les moyens de mettre les TIC au service des pauvres que les technologies contribueront à l'atténuation de la pauvreté.

Après avoir déterminé comment les politiques et les programmes relatifs aux TIC pouvaient contribuer à l'atténuation de la pauvreté, on peut se demander quels sont les obstacles auxquels sont confrontés les décideurs et les praticiens lorsqu'ils engagent concrètement des initiatives en faveur des pauvres dans ce domaine. Les politiques et les pratiques recommandées restent souvent lettre morte pour diverses raisons. Les débats et les engagements internationaux (y compris le Sommet mondial sur la société de l'information) ne sont pas expressément axés sur la contribution des TIC à la réduction de la pauvreté. Tout engagement de large portée doit se traduire par des actions et une pratique. Des discours polémiques continuent d'influer sur les politiques et les pratiques – l'échec de la réduction de la pauvreté se juge dans le détail, et non dans les engagements généraux. L'expérience montre que la mise en œuvre de programmes relatifs aux TIC est l'aspect le plus difficile. Par exemple, si des approches multipartites présentent de nombreux avantages, leur application concrète n'en est pas un – travailler avec d'autres organisations n'est pas chose facile. Adapter les meilleures pratiques implique plus que la simple reproduction de bons projets: cela passe par un autre niveau d'engagement. Le caractère intersectoriel des TIC, ainsi que le peu de mesures quantitatives et d'évaluation qualitative de la contribution des TIC à l'atténuation de la pauvreté, rendent ces efforts invisibles. D'un point de vue institutionnel, rien n'encourage ou n'impose de coordonner les stratégies en matière de TIC avec les politiques de réduction de la pauvreté. Plus fondamentalement, aucune réponse satisfaisante n'a encore été apportée à la question du déséquilibre des forces et des influences en jeu.

La CNUCED propose un **cadre d'examen** de la contribution des politiques ou des programmes relatifs aux TIC à la réduction de la pauvreté. Ce cadre (inspiré du cadre d'analyse et de planification des interventions dans le domaine des TIC de Rao) doit aider les décideurs à bien comprendre, critiquer ou proposer des interventions en faveur des pauvres. Il aborde des aspects essentiels pour répondre aux besoins des pauvres, tels que la connectivité (est-ce que la

technologie est accessible et d'un coût abordable?), la communauté (qui bénéficie de l'intervention?), le capital (les ressources financières sont-elles insuffisantes?) et la cohérence (y a-t-il cohérence entre le programme ou la stratégie relative aux TIC et les stratégies de développement?).

À partir de là, les décideurs et les praticiens sont invités à se concentrer sur la contribution des TIC à la réduction de la pauvreté en promouvant une meilleure compréhension des interventions en faveur des pauvres (y compris le suivi du Sommet mondial sur la société de l'information) et à mener des actions efficaces en adoptant les meilleures pratiques dans le domaine. Ils peuvent également envisager de soutenir des approches – participation et décentralisation, notamment – qui permettent aux pauvres d'être entendus et de participer.

D'autres recommandations visent à intégrer effectivement les TIC dans les politiques nationales et sectorielles de réduction de la pauvreté et dans les programmes d'aide au développement, compte dûment tenu du caractère intersectoriel de la contribution des TIC à la réduction de la pauvreté; il est aussi recommandé de promouvoir une adaptation des programmes qui ont donné ailleurs de bons résultats en créant un environnement favorable et en encourageant le développement de réseaux et de capacités organisationnelles dans le domaine des TIC.

Enfin, la CNUCED peut aider les pays en développement à réaliser une analyse de leur politique des TIC du point de vue de la réduction de la pauvreté et des questions de parité, et à effectuer un examen national des politiques et des programmes concernant différents secteurs; elle peut également appuyer la collecte de données désagrégées par sexe, âge, niveau d'éducation et zone géographique, pour aider à déterminer qui ne profite pas des TIC.

#### **4. TIC, entreprises et emplois: quelles politiques?**

Les emplois sont un outil essentiel d'élimination de la pauvreté, car ils sont une source de revenus à la fois pour la

population, grâce aux salaires, et pour les gouvernements, par la fiscalité. Les TIC contribuent beaucoup à la performance des entreprises. Les entreprises étant pourvoyeuses d'emplois, les décideurs doivent concevoir des stratégies pour promouvoir des entreprises compétitives utilisant les

TIC (en particulier des petites et moyennes entreprises), qui créent des emplois décents.

La «fracture numérique» est le résultat d'inégalités sociales et économiques dans les pays et entre les pays. Il s'agit donc avant tout d'adopter des mesures correctives de façon que cette fracture ne prolonge ni n'aggrave des inégalités socioéconomiques existantes. Le chapitre 5 aborde quelques-uns des facteurs qui expliquent pourquoi les TIC ont des incidences considérables sur le marché du travail, comment la technologie modifie la structure de l'économie et comment l'automatisation au niveau de l. «usine» (ou de la production) a déplacé les emplois de la production vers des activités de gestion et autres emplois non productifs, et vers le secteur des services. Il est par ailleurs bien loin d'être avéré que de nombreuses activités précédemment réalisées dans des régions à coûts élevés sont délocalisées dans des pays à faibles coûts de main-d'oeuvre. D'un autre côté, les niveaux d'emploi de travailleurs qualifiés dans de nombreux pays en développement tendent à une segmentation du marché du travail analogue à celle que l'on observe dans les pays développés. Dans tous ces pays, on constate une hausse soit du niveau d'emploi, soit du niveau de salaire des travailleurs qualifiés et une diminution des mêmes niveaux pour les autres travailleurs: de nombreuses données montrent et prouvent que les emplois à forte intensité de compétences sont liés au changement technologique.

Les entreprises qui ne s'adaptent pas aux changements structurels liés à la mondialisation et aux TIC risquent d'être marginalisées si elles ne prennent pas conscience de l'avantage compétitif que confère la technologie et les économies d'échelle liées à un élargissement des marchés. Il est en outre de plus en plus évident que l'activité économique se fera de plus en plus en réseau. Plusieurs voies peuvent être empruntées pour assurer le

progrès économique et social grâce aux TIC. Tout d'abord, les entreprises doivent pouvoir pleinement exploiter les incidences et les effets positifs des TIC. Cela implique qu'elles réalisent des gains de productivité grâce à leurs investissements dans ces technologies: les administrateurs et les chefs d'entreprise doivent être capables de concevoir les processus et de créer les organisations qui permettront une utilisation efficace des investissements dans les technologies de l'information et de la communication.

Si la main-d'oeuvre n'a pas les compétences nécessaires pour s'adapter et être créative, les entreprises ne pourront pas accroître leur productivité et leur capacité d'innovation. Tout au long du chapitre 5, on relève que les TIC modifient la nature de nombreuses tâches qui ont peu à voir directement avec les ordinateurs. Ainsi, l'accent ne devrait pas être exclusivement placé sur de vagues «compétences informatiques». Les entreprises et les nouveaux procédés de production demandent cinq compétences fondamentales: savoir lire et écrire, savoir compter, être capable d'apprendre, être capable de communiquer de façon claire et être capable de travailler en équipe.

Prendre le temps et faire l'effort d'expliquer à la main-d'oeuvre les conséquences pour le travail des investissements dans la technologie permet de s'assurer son concours et d'atténuer ses craintes. Cela peut se faire par le dialogue, par la sécurité sociale et par la formation. La liberté d'association et la possibilité d'engager un dialogue entre employeurs et travailleurs sont fondamentales.

### **5. Architecture orientée services et technologies de services Web: tendances et conséquences pour le commerce électronique dans les pays en développement**

L'adoption croissante de pratiques de commerce électronique renforce les modèles de production et de distribution internationales qui reposent sur la coopération et un échange rapide d'informations entre partenaires commerciaux. Cela signifie que la compétitivité, y compris pour les entreprises des pays en développement,

dépend désormais de plus en plus de la capacité de ces entreprises d'utiliser les TIC pour s'intégrer dans des réseaux de valeur aux niveaux régional et mondial.

Dans cet environnement économique et commercial, les technologies de services Web, qui permettent des interactions automatisées via Internet entre ordinateurs utilisés à des fins commerciales, deviennent particulièrement utiles. Un très simple exemple de la façon dont des services Web peuvent être utilisés à des fins de commerce électronique serait celui d'un service, sur le site Web d'une PME, qui actualise automatiquement les prix du catalogue en plusieurs monnaies en vérifiant périodiquement l'évolution des taux de change auprès d'un service d'informations financières. Bien sûr, la même logique est applicable à des situations beaucoup plus complexes, avec des combinaisons diverses de processus commerciaux.

Les systèmes fonctionnant de cette façon dépendent des fonctions que d'autres systèmes mettent à leur disposition. Théoriquement, le niveau de dépendance devrait être aussi faible que possible afin que différents systèmes puissent le plus largement possible interagir. Un très faible niveau de dépendance correspond à un «couplage lâche», qui est l'objectif que se donne l'architecture orientée services (SOA). Une architecture SOA peut être définie comme un modèle de logiciel distribué dans lequel des applications modulaires, faiblement couplées, sont disponibles et peuvent être utilisées et combinées sur un réseau.

Les architectures SOA reposent sur des standards ouverts tels que le langage XML (extensible Markup Language) et le protocole SOAP (Simple Object Access Protocol), qui permettent une large interopérabilité des solutions de différents vendeurs. Cela signifie qu'une entreprise peut utiliser des services Web sans avoir la moindre connaissance des consommateurs de ces services. Les standards ouverts garantissent que les critères et les décisions sont véritablement axés sur les services et ne privilégient pas une plate-forme ou une autre. Sans standards ouverts, la possibilité qu'une architecture SOA donne aux entreprises

de combiner, remplacer et mélanger les éléments de leurs systèmes d'information sans avoir à créer un code spécifique d'interconnexion serait nulle.

L'élaboration de normes revêt donc la plus haute importance pour le développement des technologies SOA et des services Web. Les activités de normalisation se déroulent essentiellement en dehors de la sphère publique, au sein d'entités telles que l'Organisation for the Advancement of Structured Information Standards (OASIS), le World Wide Web Consortium (W3C) et la Web Services Interoperability Organisation (WS-I). Les activités de ces organisations n'ont pas toujours été exemptes de controverses, car les stratégies concurrentielles de quelques grandes entreprises technologiques ont influé sur leurs positions et leur participation aux organes de normalisation. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est des politiques en matière de droits de propriété intellectuelle des divers acteurs considérés. Toutefois, avec l'évolution de la technologie et du marché, une division du travail raisonnable semble s'être instaurée entre les organisations de normalisation.

L'adoption de technologies de services Web sera de plus en plus nécessaire pour rester compétitif dans plusieurs secteurs et branches d'activité, dont certains sont importants pour l'économie des pays en développement. Par exemple, le secteur de la production de TIC, dans lequel les pays en développement occupent une part importante et croissante du commerce mondial, utilise de plus en plus les technologies de services Web. On peut s'attendre à ce que cette tendance touche un large éventail d'activités manufacturières d'une importance considérable pour les pays en développement, par exemple le secteur des textiles et de l'habillement. D'autres secteurs où les architectures SOA et les services Web pourraient avoir un impact positif sont la banque de détail, les assurances, les services de distribution, les activités de transport et de logistique, la délocalisation de systèmes de gestion et le tourisme. Les pays en développement devraient également tenir compte du vaste potentiel que représentent les technologies de services

Web et de SOA pour les services d'administration en ligne.

Les technologies de SOA et de services Web faciliteront un approfondissement de la collaboration entre entreprises. Cela pourrait ouvrir de nouvelles perspectives aux entreprises des pays en développement, par exemple en facilitant leur participation à des chaînes mondiales d'approvisionnement ou en rendant la délocalisation de systèmes de gestion plus attractive. Ces entreprises devraient également tirer parti de l'extensibilité de ces technologies, qui en permet une application graduelle en cas de difficultés pour disposer des ressources financières ou humaines nécessaires dans un premier temps. En tout état de cause, il est important de rappeler que l'adoption de technologies de SOA et de services Web doit répondre à une stratégie globale d'entreprise, et non pas à de simples considérations de politique des services informatiques.

D'un point de vue pratique, toute entreprise qui envisage d'investir dans une application de services Web doit se poser plusieurs questions. L'une d'elles concerne le type de relations qu'elle entretient avec les partenaires commerciaux qui utiliseront le plus probablement les services Web proposés. Cela renvoie au contenu de la relation commerciale et à son horizon temporel. Une autre question concerne les modalités de partage des données et d'attribution et de gestion des divers segments d'un processus commercial. Des décisions doivent également être prises concernant les modalités d'application des services Web: quels processus doivent être automatisés et comment des services Web peuvent-ils, le cas échéant, être étendus à d'autres processus commerciaux. Enfin, se pose la question fondamentale de savoir comment l'application des services Web doit être gérée pour qu'à terme l'entreprise ait élargi sa base de connaissances et renforcé sa compétitivité.

En élaborant leurs stratégies de mise en oeuvre d'architectures SOA et de services Web, les entreprises des pays en développement seraient bien inspirées de s'intéresser aux logiciels libres. La valeur de la mise en oeuvre d'une architecture SOA s'accroît de façon plus que

proportionnelle au nombre de services Web qu'elle comporte. Les solutions commerciales impliquent le paiement de redevances qui sont proportionnelles aux ressources informatiques qui en assurent le fonctionnement. Cela signifie qu'adopter une architecture SOA permettant de connecter tous les services et applications de l'entreprise peut être une opération relativement onéreuse. Si un ou plusieurs des nombreux logiciels libres qui sont disponibles est choisi, le coût financier devient beaucoup plus léger et autant de services et d'applications peuvent être ajoutés à l'infrastructure SOA que cela est commercialement justifié. En outre, le recours aux logiciels libres dégage d'importantes externalités positives qui contribuent au progrès de l'économie de l'information dans les pays en développement.

## **6- L'architecture Internet: principes et politiques de gouvernance**

Un large éventail d'activités humaines, beaucoup de nature commerciale, passe de plus en plus par Internet. Cette évolution s'accompagne de diverses stratégies et politiques et, donc, de la nécessité d'une gouvernance. Même les organisations qui nous régissent sont désormais en ligne. La formidable croissance d'Internet fait que la société organisée ne peut ni l'ignorer, ni le laisser sans gouvernance. La question n'est donc plus de savoir s'il faut ou non régir, mais comment et sur la base de quels principes.

En posant cette question, il est utile d'examiner ce qui fait qu'Internet est devenu le premier réseau de données et la première plate-forme d'applications de réseau. La réponse tient moins à des caractéristiques techniques ou à la façon dont la chose est utilisée qu'aux capacités et aux possibilités qu'elle offre. Ce qui est relativement moins clair est que ces capacités et ces possibilités sont ancrées dans les spécifications techniques du protocole TCP/IP – protocole qui est spécifique à Internet – et que pour la majorité des simples utilisateurs, ce protocole ne semble être que cela, un ensemble de caractéristiques. Toutefois, les contributions de Lawrence Lessig, Yochai Benkler, Kevin Werbach, et Lawrence Solum et Minn Chung, et d'autres, ont apporté une plus grande



transparence en traduisant les principes techniques d'Internet en notions conceptuelles telles que la *thèse du code*, le *principe de bout en bout*, le concept de *neutralité du réseau* et le *principe de strates*.

Ces principes décrivent le réseau Internet comme un réseau stratifié, ouvert et accessible, ayant pour seule fonction d'assurer un transfert efficace de données. Toute fonction allant au-delà de la transmission de données de l'expéditeur vers le destinataire relève d'une application qui s'ajoute au réseau. En dessous des applications, diverses strates d'applications et de protocoles garantissent que les données voyagent correctement au sein de leur réseau primaire et vers leurs destinataires sur d'autres réseaux. Quatre strates sont généralement identifiées, d'un point de vue non technique:

De ce point de vue, Internet est un «réseau stupide», qui ne s'intéresse ni à la nature, ni à la destination des données. Il ne fait pas non plus de différence entre les applications – navigateur Web, courrier électronique, applications de type téléphone sur Internet – et aucun concepteur n'a besoin d'une permission du réseau, ou de ses propriétaires ou gestionnaires, pour concevoir une application permettant de donner gratuitement ou de vendre. Enfin, Internet ne fait pas de différence entre les contenus que les applications créent et transmettent entre les utilisateurs. Cela a fait du réseau Internet l'une des démocratiques, de l'histoire humaine.

Assurément, nombre de grands succès d'Internet, tels que le World Wide Web, Yahoo, Google, Skype, Amazon et eBay, ont été dus à d'ambitieux entrepreneurs ou scientifiques, et non à de simples entreprises ou sociétés informatiques. En ce sens, il est tout à fait concevable que la prochaine «application révolutionnaire» d'Internet vienne d'un pays en développement ou d'un pays en transition.

Au-delà de son rôle de réseau de communications, Internet se définit en tant que plate-forme d'innovation, précisément en raison de son caractère ouvert et accessible. À propos de l'avenir de la gouvernance d'Internet, les gouvernements devraient se demander si

toute orientation ou politique proposée renforce ces caractéristiques fondamentales ou au contraire contribue à leur affaiblissement.

La meilleure façon de procéder est de définir un ou plusieurs principes de référence qui serviront de critères de qualification des propositions, en particulier s'il est proposé de codifier une pratique en réglementation. Ce chapitre du Rapport propose comme référence le «principe des strates», selon lequel la politique de gouvernance et la réglementation d'Internet ne doivent ni interférer avec le caractère stratifié de l'architecture d'Internet, ni le modifier. Ce principe peut être décomposé en deux éléments: le principe de la séparation des strates et le principe de la transitivité minimale entre les strates.

Selon le principe de la séparation des strates, la séparation entre les différentes strates d'Internet qui constituent l'architecture technologique de base du réseau doit être maintenue. Cela doit signifier le rejet de toute politique ou réglementation exigeant que le traitement des données à une strate particulière d'Internet soit différencié en fonction d'une information uniquement disponible à une autre strate. Le principe de la transitivité minimale entre les strates veut que lorsque des autorités de tutelle conçoivent une réglementation essentiellement pour une strate déterminée, cette réglementation soit appliquée expressément à cette strate. Toutefois, comme cela peut ne pas être toujours possible, les responsables doivent réduire le plus possible la distance entre la strate au niveau de laquelle la réglementation en question vise à produire un effet et la strate directement visée par cette réglementation. Si le principe des strates peut être suffisant pour assurer un contrôle réglementaire dans la plupart des cas, les autorités de tutelle d'Internet devraient examiner les propositions de réglementation par rapport aux autres principes complémentaires d'Internet indiqués plus haut.

Lors du SMSI, le débat sur la gouvernance d'Internet a été conduit par le Groupe de travail sur la gouvernance d'Internet; il se poursuit, depuis, au sein du Forum sur la gouvernance d'Internet (FGI). Le Groupe de travail a réussi à

banaliser le débat sur la gouvernance d'Internet et a fixé de solides lignes directrices pour la poursuite du processus au sein du FGI. Beaucoup a déjà été réalisé, mais il reste à savoir si l'on réussira à faire converger intérêts technologiques et intérêts politiques pour élaborer un ensemble commun de principes de gouvernance tenant compte des besoins politiques et sociaux, tout en préservant les avantages technologiques d'Internet à la fois comme réseau ouvert de données et comme plate-forme d'innovation.

## **7. Législation et contrats dans un environnement de commerce électronique**

La plupart des régimes juridiques ont été élaborés au fil de nombreuses années et se composent d'une myriade de lois et de réglementations ainsi que de décisions faisant jurisprudence. Si les lois et réglementations prévoient rarement de façon expresse l'utilisation du papier, elles utilisent fréquemment une terminologie qui semble présumer cette utilisation du papier et d'autres actes ou documents physiques. On s'est ainsi demandé si les actuels régimes juridiques, où les documents papier étaient si importants, pouvaient s'accommoder du commerce électronique et ne risquaient pas de provoquer des incertitudes faisant obstacle au commerce électronique international. Il en résulte que lorsque des organisations passent de techniques de communication sur papier à une communication électronique, il y a souvent des incertitudes quant à la façon dont la législation existante considérera les messages de données pour ce qui est de la validité, de l'opposabilité et de l'admissibilité. Bien qu'il y ait consensus général pour considérer que le commerce électronique n'intervient pas dans un vide juridique en raison duquel il faudrait créer un cadre juridique totalement nouveau, il est néanmoins reconnu qu'il est nécessaire d'adapter les lois et les réglementations en vigueur. De nombreux gouvernements ont modifié ou complété leur législation pour accroître la certitude juridique et stimuler la confiance des entreprises et des consommateurs dans le commerce électronique.

Ce chapitre du Rapport 2006 aborde la nature juridique des

communications et des messages de données dans le commerce électronique. Une considérable harmonisation internationale a déjà été réalisée dans ce domaine, à partir d'une série d'initiatives prises par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). La plus importante a été l'adoption de la Convention des Nations Unies sur l'utilisation de communications électroniques dans les contrats internationaux, officiellement adoptée par l'Assemblée générale en novembre 2005 et ouverte à la signature en janvier 2006.

Les dispositions de cette convention traitent de trois grands thèmes, dont l'examen est repris dans le chapitre: reconnaissance juridique, conditions de forme et réglementation du processus de formation d'un contrat.

Une préoccupation juridique fondamentale pour toute personne qui a recours à une communication électronique est de savoir si cette communication sera considérée comme valable. Les questions de reconnaissance juridique ont un certain nombre d'origines. Premièrement, il peut tout simplement s'agir du partenaire commercial auquel un message est adressé: est-ce que ce partenaire acceptera le message électronique et agira en conséquence? Deuxièmement, on peut se demander si les communications entre partenaires commerciaux, mais qui doivent également être établies conformément à la loi, telles que des factures soumises à déclaration, seront acceptées en tant que telles par l'autorité publique de tutelle ou de supervision. Troisièmement, les communications qui sont adressées directement à des autorités publiques, à savoir les applications d'administrations en ligne, soulèvent des questions concernant la possibilité et la validité de telles communications électroniques. Quatrièmement, les communications électroniques doivent être jugées acceptables par un tribunal en cas de différend entre les partenaires commerciaux ou en cas de plainte déposée par un tiers lésé par la communication électronique. La Convention vise à contribuer au règlement de ces différents problèmes de reconnaissance juridique.

Les régimes juridiques contiennent de multiples expressions qui, sans expressément exclure l'utilisation de communications électroniques, font manifestement référence à des documents et procédures physiques, si bien qu'il y a incertitude juridique quant à l'acceptabilité des solutions électroniques. La loi type de 1996 de la CNUDCI sur le commerce électronique et la loi type ultérieure sur les signatures électroniques traitent de façon extrêmement détaillée des conditions de forme. Ces conditions sont reprises, en totalité ou en partie, dans la Convention.

D'une manière générale, la plus grande partie de la législation relative au commerce électronique laisse en place le droit des contrats sous-jacent sur des questions telles que la formation des

contrats, l'opposabilité, les modalités et les voies de recours. Dans quelques rares cas cependant, la législation a été complétée, spécialement dans les domaines où il était jugé nécessaire de traiter les aspects spécifiques du commerce électronique, notamment pour l'expédition et la réception des messages. La Convention fixe des règles pour le processus de communication, apportant ainsi quelque certitude aux partenaires commerciaux.

Enfin, quelques recommandations de politique générale sont présentées en conclusion du Rapport, qui constituent une liste de questions que doivent traiter les pays en développement avant de s'engager dans une réforme législative visant à faciliter le commerce électronique.

-----

## Comment démarrer la mise en place d'un pilotage efficace

Christian Duchesne - directeur de mission de R3D Conseil  
Parole d'experts – CIO Management / 21 mai 2007

### Connaître ses objectifs :

Commençons par définir le mot « pilotage » : le pilotage est l'ensemble des dispositifs permettant à l'entreprise de prendre au bon moment les bonnes décisions, de les faire appliquer et de suivre leur mise en œuvre et leur efficacité. Cette définition s'applique particulièrement bien au pilotage de la performance dont les objectifs majeurs sont la recherche de la qualité (faire les bonnes choses), de l'efficacité (les faire bien), de la performance (les faire mieux) et de l'efficience (les faire au meilleur coût).

Nous excluons de notre propos la gouvernance institutionnelle dont les objectifs sont le respect du cadre réglementaire, l'équilibre des pouvoirs et le contrôle des risques de l'entreprise.

Toute organisation destinée à produire un service ou un produit est concernée par le pilotage de la performance. Ses objectifs et son degré d'exigence dépendront avant tout de la volonté qui anime ses dirigeants et de sa traduction en termes de stratégie.

En effet, trois stratégies sont possibles pour conduire et encadrer les activités :

- La stratégie de « survie » encadre les activités dans le but de réduire les frais généraux; tourné vers l'intérieur de l'entreprise, le pilotage mettra l'accent sur la mesure fine des dépenses, privilégiera les activités vitales et délaissera les projets innovants. Les projets prioritaires seront ceux qui réduiront les coûts.

- La stratégie de « maintien » consolide les acquis, cherche à obtenir les bénéfices promis par les projets antérieurs, optimise les activités de continuité. La gestion du portefeuille des activités est dominée par le souci d'optimiser l'emploi des ressources et de suivre l'efficience des activités.

- La stratégie de « croissance » met tout en œuvre pour créer de la valeur; le pilotage sera moins tributaire des contraintes budgétaires et organisera une gestion de portefeuille des activités privilégiant les projets alignés sur des axes générateurs de profits. Les aspects liés à l'optimisation passent au second plan.

Selon la stratégie de l'entreprise, le dirigeant fixe les objectifs concrets de l'entité dont il a la charge. Voici quelques exemples d'objectifs : réduire les coûts de 10 %, respecter les budgets, respecter les délais des projets de type « offre promotionnelle », respecter le calendrier de mise en production des versions du système X, viser une VAN de 1M€ pour l'ensemble des projets de l'année 2007, diviser par deux le nombre de relivraisons en production, faire évoluer les compétences d'un tiers des ressources vers les technologies Y, etc.

### Déterminer ses règles de gestion :

Une fois ces objectifs partagés, le comité de direction devra choisir les règles de gestion qui les supporteront en répondant à des questions du type :

- Priorité au respect des délais, priorité à la qualité ou priorité au respect des charges négociées?
- Budget glissant ou budget figé par année civile? Ou, autre façon de dire : le « reste à faire » est-il véritablement une nouvelle évaluation de la charge ou trop tristement le « reste à consommer au budget »?
- Budget imposé par organisation ou par portefeuille d'activités?
- Construction du budget à travers un processus de collecte de demandes ou selon un mécanisme purement stratégique et financier?

- Filtrage des projets selon des critères stratégiques? Économiques?
- Macro-planification ou planification détaillée?
- organisation matricielle ou par projets?
- Participation active des utilisateurs dans la conduite des projets ou pure relation client fournisseur? Etc.

Nous devinons que les pratiques à mettre en place pour assurer le pilotage sont différentes selon les règles de gestion adoptées par le comité de direction; c'est ainsi le cas pour la planification (délai/charge, macro/ micro - planification), la gestion des charges (vrai reste à faire/nouvelle estimation budgétaire), l'affectation des ressources aux activités (par les chefs d'équipe/par un administrateur central du bassin de ressources), le cycle de vie de projet (articulation des phases avec les cycles de mise en production des versions d'application/indépendance), les rôles et responsabilités (organisation matricielle/projet, MOA/MOE), la gestion de portefeuille (filtrage des projets/gestion du plan de charge, activités de projets/activités de maintenance).

Les choix précédents sont structurants pour élaborer le dispositif de pilotage. Ce dernier est composé de trois piliers :

- ▶ L'organisation (rôles et responsabilités, comités, structure des équipes),
- ▶ Les processus (construction du plan d'action, construction du budget, gestion et sélection des demandes, choix des projets, gestion des priorités, gestion des plans de charge, gestion de projet, gestion des affectations, gestion des compétences, suivi de bénéfices, suivi d'avancement, planification),
- ▶ Les outils et méthodes (planification, suivi budgétaire, suivi des temps, suivi du portefeuille).

### Préserver la cohérence :

Outre le risque de ne pas utiliser des règles de gestion adaptées aux objectifs, l'erreur la plus souvent rencontrée lors de

diagnostics est le manque de complémentarité entre les trois piliers du pilotage. Trop souvent, le dispositif de pilotage est mis en place par petits bouts indépendants sans avoir réfléchi globalement à la cohérence de l'ensemble. Que l'on privilégie l'outil, la méthode, le processus ou l'organisation, le résultat ne sera satisfaisant que globalement pensé.

Plus important encore : sur quel périmètre s'applique le dispositif de pilotage :

- Les activités de changement, les activités de continuité?
- La maîtrise d'ouvrage (MOA), la maîtrise d'œuvre (MOE)?
- Tous les métiers de l'entreprise?
- Tous les métiers de l'entreprise ayant un impact informatique?

La conception des trois piliers du pilotage (organisation, processus et outils) en dépend directement.

Il est temps d'introduire une dernière dimension pour définir le dispositif de pilotage. En effet, le pilotage peut se décliner en trois niveaux : stratégique, économique et opérationnel. Ce sont les processus de pilotage qui délimitent ces trois couches. Le non-respect de ces trois couches n'est pas bloquant, mais génère des confusions graves, sources de nombreux dysfonctionnements. Nous reviendrons sur ces problèmes dans l'article consacré à la conciliation des processus de plan stratégique, budget et plan d'action.

### Stratégie d'implantation :

Une fois le diagnostic effectué, les objectifs et les règles de gestion définis, le périmètre déterminé, il convient de bâtir ou de consolider son dispositif de pilotage. Trois formes de projet sont possibles selon le degré de maturité révélé par le diagnostic :

- Un remaniement en profondeur est nécessaire et un Business Process Reengineering apparaît comme le moyen le plus rapide pour assurer la transformation, mais aussi le plus traumatisant pour les populations si elles n'ont pas été préparées à ce changement. La méthode est conseillée si le périmètre a changé, par exemple à l'occasion d'une fusion des équipes AMOA et MOE.



- Des dysfonctionnements majeurs, mais une organisation viable qui pourra s'adapter par le jeu des rôles et responsabilités et des comités de décision; selon la volonté de la direction de rationaliser et de contrôler directement le bon fonctionnement du pilotage ou, au contraire, de ménager les susceptibilités en déléguant la surveillance du dispositif à l'encadrement intermédiaire, la stratégie favorisera plutôt la mise en place d'un « centre de pilotage » ou d'un « centre de soutien » qui accompagnera le déploiement des bonnes pratiques.

- Des dysfonctionnements mineurs, un dispositif de pilotage déjà maîtrisé, mais qui peut être amélioré. La stratégie consiste alors à modifier progressivement les différents modules de pilotage en respectant la cohérence de l'ensemble. Comme dans le cas précédent, il est important de respecter un enchaînement logique d'implantation des modules de pilotage pour maîtriser les risques de remise en cause.

Indépendamment de la forme du projet, la stratégie d'implantation doit tenir compte d'autres aspects : l'urgence, la volonté de rationaliser ou d'homogénéiser les pratiques, l'obtention rapide de résultats à la suite du changement de pilotage, la recherche de visibilité sur les activités gérées, la recherche d'une meilleure qualité, la taille des populations concernées par les changements, la réceptivité des acteurs... Ces contraintes orientent la stratégie vers la mise en place d'un pilotage commençant par l'implantation de l'un ou l'autre des trois niveaux de pilotage. Par expérience, il est plus efficace d'aborder en premier le niveau stratégique.

### **Lien avec les référentiels du marché :**

Le mot maturité revient souvent dans notre discours. Sa meilleure définition nous a été donnée par les grilles de mesure CMMI, dont la vocation est de passer en revue un certain nombre de processus liés à la construction de solutions dans le domaine des technologies de l'information, et de vérifier s'ils sont définis, utilisés, mesurés, optimisés et dans quelles proportions. Cela donne une note de 1 à 5 par processus, claire pour tout le monde, et qui autorise la comparaison avec d'autres organisations. Ce principe peut se

généraliser à tout processus, même s'il n'est pas décrit dans le manuel CMMI. Par exemple, les processus de pilotage incluant la maîtrise d'ouvrage ne sont pas couverts par CMMI, excepté le processus « gestion des exigences ». Pour autant, des grilles d'évaluation peuvent être bâties sur le même modèle pour évaluer, par exemple, si la DSI réalise des solutions alignées avec les stratégies métiers.

Le cadre de référence le plus complet décrivant le pilotage est fourni par l'ITGI qui distingue cinq axes : l'alignement stratégique de la mise en oeuvre sur les objectifs métiers, la création de la valeur, la maîtrise des risques, l'amélioration de la performance et l'optimisation de l'emploi des ressources. Là aussi, le cadre s'applique à toute organisation, pas seulement informatique. COBIT décline ce cadre de façon détaillée pour en faire un référentiel permettant le contrôle de l'efficacité dans le domaine des technologies de l'information.

## Management : un mot, des maux...

Michel Allair et Frédéric Hilaire - co-fondateurs du cabinet de conseil en management North

CIO Management / 29 mai 2007

**Le « management » est au coeur de toute entreprise. Pour autant, force est de constater que ce terme largement usité, recouvre, dans notre langue, des sens multiples dont l'amalgame ou la méconnaissance sont à la source de graves dysfonctionnements, à la fois économiques et humains**

Qu'est ce que « manager » ? Cette question pourrait paraître superflue. Or, elle ne l'est pas. Quand on parle de « management » ou du verbe « manager » en langue française, on amalgame, de manière coutumière, beaucoup d'expertises, certes complémentaires mais très différentes du point de vue des qualités humaines qui les habitent. « Manager », prenons-en la mesure, c'est tout à la fois assurer la bonne gestion d'une activité, encadrer des Hommes (commander, animer et entraîner vers un objectif), piloter une activité (définir une stratégie, des objectifs opérationnels associés, des moyens attribués, contrôler et ajuster, représenter).

### **Du cadre « bon chef et gestionnaire » au « surhomme »**

Devenu ce concept fourre-tout, le « management » a fini par donner lieu à des incompréhensions majeures, qui aggravent la relation entre cadres et entreprise. Du cadre « bon gestionnaire » ou « bon chef » (voire les deux à la fois) des années 70, on est progressivement passé à l'idéal d'un « surhomme », ayant pour devoir d'assurer de manière exemplaire l'ensemble des qualités intrinsèques au « management », alors même que celles-ci ne se trouvent que très exceptionnellement incarnées par un seul et même individu.

Ainsi, l'on demande aujourd'hui aux cadres d'entreprise, outre l'expertise de

leur métier et l'expérience de leur secteur d'activité, de cumuler quatre aptitudes : celles de gérer, celles de commander (vouloir à la place des autres), celles d'animer (donner un sens affectif à l'action collective) et celles d'entraîner (mettre en oeuvre les conditions propices à l'émergence de chefs). Rien de moins...

A fortiori, dans un contexte où piloter son activité exige, par ailleurs, de maîtriser des changements de caps pour s'adapter à des environnements multiculturels en perpétuelle évolution et satisfaire à des objectifs sans cesse plus ambitieux.

### **Un coût humain**

Cette situation pèse lourdement sur les individus et sur la gestion des ressources humaines. Car elle provoque très souvent un décalage, générateur de stress et de doutes, entre ce qui est demandé au cadre et ce qui lui est possible. On assiste par ailleurs à des comportements d'évitement des intéressés, qui se mettent à l'abri des rôles de management exposés, au regard des attentes exprimées, de la faible récompense du risque et de la sanction excessive de l'échec. De fait, de nombreux cadres, dotés de réelles compétences, sont sous employés dans leur entreprise et n'y sont pas reconnus.

### **Un coût économique**

Cette situation a un coût économique indéniable, car le « management », dans ses diverses résonances, contribue à faire la différence dans la capacité de l'entreprise à surmonter des situations complexes.

Or, ces dérives se traduisent in fine par la mauvaise gestion d'un corps managérial démotivé, par la mise à l'écart de cadres compétents et par l'incapacité à faire

progresser les cadres à la mesure des défis professionnels qu'ils doivent affronter. Elles aboutissent souvent aussi à une foi exagérée dans le potentiel de jeunes cadres, qui n'ont pas encore fait la preuve de leur maturité managériale, et à leur emploi inapproprié.

Ainsi, l'étude chiffrée Proudfoot Consulting de 2006 montre que l'insuffisance de contrôle, et les manques de planification et de pilotage représentaient, en 2005, 59% des causes d'inefficacités dans les entreprises.

### **Vers de nouveaux repères**

Face à un tel diagnostic, quelles solutions promouvoir ?

En premier lieu, il importe de définir des concepts clairs et opérables et de les associer à des responsabilités précises et évaluables, comme par exemple, l'aptitude des « managers » à communiquer de manière candide et directe sur les écarts entre résultats et attentes. Et ce, afin de gérer les compétences réelles des cadres, leurs prises de fonctions et leurs plans de progrès.

Par ailleurs, on constate de plus en plus la nécessité pour les entreprises de compenser les manques managériaux ainsi créés par le recours à des ressources externes, notamment lors de phases transitoires, lorsqu'elles doivent affronter des situations complexes et sensibles (transformation, crise...). Des ressources de consulting (conseil, assistance au management) qui s'avèrent cruciales pour permettre aux entreprises de franchir un nouveau cap et de conforter leurs engagements.

Enfin, pour les fonctions d'encadrement les plus difficiles, il importe d'oser des tandems de cadres : soit sous forme de binôme, soit sous forme de titulaire et d'adjoint, en capitalisant sur des profils complémentaires. Bien formé, un équipage de ce type se révèle particulièrement efficace car il couvre mieux les compétences requises. Il permet l'émulation réciproque et accroît l'utilisation des potentiels de chaque individu. Il renforce également le sentiment d'équipe au sein du tandem et a une valeur d'exemple forte au sein de l'entreprise.

## A LA UNE DES PERIODIQUES

- ➡ Contrats et marchés : égalité entre les candidats à un marché et respect du secret professionnel, AJDA n° 19/2007
- ➡ Fonction publique : le fonctionnaire ne peut pas refuser une contre-visite à son domicile, AJDA n° 18/2007
- ➡ Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics, La Revue du Trésor – mai 2007
- ➡ La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public, La Revue du Trésor – mai 2007
- ➡ Les audits de modernisation : cheval de Troie ou véritable levier de la réforme de l'Etat, La Revue du Trésor – mai 2007
- ➡ Typologie des dépenses locales : problématique et enjeux, La Revue du Trésor – mai 2007
- ➡ La Cour des comptes européenne, La Revue du Trésor – juin 2007
- ➡ Vous aimez la comptabilité ? La Revue du Trésor – juin 2007
- ➡ Le choc mondial des retraites, Revue Française de Comptabilité n° 399 – mai 2007
- ➡ Auto - évaluation du contrôle interne, Revue Française de Comptabilité n° 399 – mai 2007
- ➡ Système de GED : évaluation de l'impact réel, Archimag – juin 2007
- ➡ Faire confiance à l'archivage électronique, Archimag – mai 2007
- ➡ Logiciels de veille, la course à la puissance, Archimag – mai 2007
- ➡ Les fils de l'information, clairs et nets : dès maintenant mettez vous aux lecteurs de flux RSS, Archimag – mai 2007
- ➡ Le logiciel libre est bon pour l'intérêt général, Archimag – mai 2007
- ➡ Ressources humaines : un référentiel de compétences métiers, pourquoi faire ? CIO n° 28 – mai 2007
- ➡ Dématérialisation : toujours plus contre les volumes de papier, CIO n° 28 – mai 2007
- ➡ Métiers banque – finance : la formation, une industrie lourde, Revue Banque – avril 2007 (supplément)
- ➡ Elaborer des savoirs actionnaires et les communiquer à des managers, Revue Française de gestion n° 174- mai 2007
- ➡ Les managers de 1<sup>ère</sup> ligne et le changement, Revue Française de gestion n° 174- mai 2007
- ➡ Finance islamique : le projet AL WAHA, un exemple d'innovation financière, Revue Banque n° 692 – juin 2007
- ➡ Une mondialisation en panne de régulation, Alternatives Economiques – juin 2007