

**Université de printemps de finances publiques
2008**

Lundi 16 & mardi 17 juin 2008

Compte-rendu des tables-ronde

***La bonne gouvernance des finances
publiques dans le monde***



www.upfp.org
www.fondafip.org

Depuis 2004, à l'initiative des professeurs Bouvier et Esclassan, l'ensemble des acteurs majeurs des finances publiques françaises mais aussi internationales se retrouve à l'occasion des UPFP pour mettre en commun leurs expériences et leurs réflexions.

Les UPFP constituent le grand rendez-vous annuel des spécialistes des questions financières publiques et de la gestion publique. Elles sont un lieu d'échanges et d'enrichissement intellectuel. A travers elles, FONDAFIP entend promouvoir une vision cohérente et contemporaine des finances publiques, ainsi qu'une réflexion sur les réformes tant du point de vue local que national et international.

Cette année encore, cet incroyable défi a été relevé et a permis à une quarantaine de spécialistes, de tous horizons professionnels et des quatre coins du monde, de dresser, avec et pour les 500 participants réunis pendant deux jours au ministère des finances, l'état des lieux de la connaissances, des pratiques et de la recherche en finances publiques.

Les chemins de la bonne gouvernance financière publique

Alice Lachèze et Franck Waserman
ATER à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Chargés de mission à FONDAFIP

L'enjeu de ces UPFP 4 concerne un véritable fait de société, selon le professeur Michel Bouvier. Il s'agit de reconstruire la façon du vivre ensemble et de la refonder sur un pacte social renouvelé, en s'inspirant notamment des expériences étrangères.

Le facteur politique est un élément essentiel de l'organisation de la société. Pourtant, le prisme technique domine et s'avère de plus en plus nécessaire pour appréhender les phénomènes systémiques dans des sociétés cognitives, c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles le savoir, la connaissance, la compétence, et pour tout dire l'intelligence, toutes nouvelles matières premières, sont le ciment qui tient ensemble les briques de la maison Etat. Les concepts, les productions de l'intelligence et les oeuvres de l'esprit se révèlent dès lors comme des instruments pleinement et bénéfiquement opérationnels.

Dès lors, on comprend l'importance, dans une telle société de l'intangible et de l'immatériel, de ne pas laisser subsister de flou dans les concepts que nous utilisons, parce que ce sont eux qui constituent la trame, la matière même de nos liens sociaux ; c'est cette étoffe qui, dans nos vies quotidiennes, par le réseau d'intelligence collective qui la maille, nous unit les uns aux autres. C'est fondamentalement à un travail de définition du sens auquel il faut s'atteler et dont les UPFP sont l'un des fers de lance.

C'est le regroupement convergent de différents genres de savoirs financiers, celui de l'expert, celui du politique, celui de l'universitaire, venus des différents continents lors de ces UPFP qui permet cette synergie syncrétique, seul à même de faire se lever du sens, de remettre de l'ordre dans le flou conceptuel dont souffrent nos sociétés contemporaines.

Pour le Professeur Bouvier, la réflexion est à mener autour de trois axes. De la même manière qu'il faut décloisonner les savoirs, il faut les tendre vers la réorganisation ouverte, décloisonnée, des processus de l'action publique et du fonctionnement des Etats. C'est à ce titre que la réflexion sur la gouvernance permet de prendre la réelle mesure des problématiques concrètes.

La gouvernance doit donc être pensée dans le cadre d'une économie cognitive, cette réflexion même apparaît, compte tenu de ce qui précède, comme un facteur de la performance.

Néanmoins, l'exigence d'expertise ne doit en aucun cas occulter l'impérieuse nécessité de pérenniser la légitimité démocratique du fonctionnement des institutions publiques. La technique ne doit pas prendre le pas sur le politique. Cette légitimité politique qui passe par la diffusion du savoir la plus large possible, par la compréhension du plus grand nombre, est la garante que les sociétés cognitives ne dérivent pas vers la technocratie mais s'assument au contraire pleinement comme des sociétés humanistes, héritières des Lumières. Ce n'est pas la moindre des preuves d'humilité pour des universitaires, conscients de l'importance du savoir pour la démocratie, d'entreprendre un projet aussi extravagant que les UPFP pour en assurer la diffusion.

Première table-ronde

Les standards de la bonne gouvernance financière publique

Les organisations internationales se sont penchées, depuis une vingtaine d'années sur les questions de bonne gestion des finances publiques dans le monde. Ces initiatives ont débuté suite aux différentes crises financières qui sont apparues dans les pays d'Asie et d'Amérique du Sud amenant les acteurs internationaux à s'interroger sur la transparence dans la gouvernance des Etats.

En ce qui concerne le FMI, Dominique Bouley, économiste principal, département des finances publiques du FMI, fait remarquer que celui-ci s'est penché sur la question dès la fin des années 80. Cette réflexion a abouti à l'élaboration d'un code de bonne conduite qui pose quatre principes essentiels : La définition claire des attributions et des responsabilités, au sein du périmètre public, la détermination d'un processus budgétaire clair, l'accès du public à l'information, l'existence d'un contrôle interne et d'un audit indépendant. Afin de s'assurer que les Etats soient sensibilisés à ces nouveaux principes, le FMI a élaboré des outils d'information et d'assistance : tout d'abord un manuel de transparence des finances publiques et des rapports d'observation sur les normes et les codes (ROSC) établi sur la base d'un volontariat de la part des Etats (90 à l'heure actuelle), et dans un second temps un manuel de statistiques des finances publiques consacré à l'application d'une comptabilité en droits constatés.

S'agissant de la Banque mondiale, Catherine Laurent, spécialiste en chef du secteur management a développé l'idée que au même moment une politique sensiblement identique sur les aspects de bonne gestion publique a été envisagée par la Banque mondiale. Pour cela cette organisation a institué des outils de diagnostic comme la démarche PEFA qui se décline en une trentaine d'indicateurs. On peut également observer une traduction concrète du souci d'intervention de la Banque Mondiale dans la promotion d'une gouvernance publique modernisée à travers le nombre de prêts qui y est consacré : 379 sur 467 entre 1999 et 2006. A cet égard, on est passé d'une politique de prêts d'investissement, à une politique de prêts de développement dont la grande nouveauté se trouve dans leur caractère pluriannuel. Le bilan peut paraître mitigé, mais la bonne volonté des Etats et leur capacité à mettre en œuvre ces réformes jouent beaucoup sur la performance des outils mis en place.

François-Roger Cazala, administrateur principal de l'OCDE ajoute que son organisation agit également dans ce sens. Elle s'est plus attachée à définir les pré-requis nécessaires à chaque Etat pour l'intégration des nouveaux principes internationaux en matière de bonne gouvernance des finances publiques. Ces pré-requis reposent sur quatre critères : une répartition clarifiée des compétences entre les pouvoirs politiques et au sein des administrations, un cadre légal approprié (adoption de la comptabilité en droits constatés), un contrôle interne efficace, et un contrôle externe indépendant et professionnel.

Enfin, au niveau de l'Union Européenne, Luis Romero Requena, directeur du budget de la Commission européenne démontre qu'elle n'a pas développé ses propres standards mais a servi de relais à ceux développés par les autres organisations internationales. Elle s'aligne sur quatre principes : gérer la transparence, qui selon lui, est un véritable « tsunami qu'il faudra gérer le plus intelligemment possible », mettre en place un audit externe performant, assurer le passage à une comptabilité d'exercice, déterminer clairement la responsabilité des gestionnaires au sein des administrations, garantir une plus forte maîtrise des risques à travers le contrôle interne... On observe donc une très forte globalisation des standards internationaux en matière de gestion des finances publiques. Cette cohérence au niveau international laisse espérer une intégration grandissante de la nouvelle gouvernance financière au sein des Etats.

Bertrand Caillemer
Magalie Valente

Etudiants, M2R Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 2 Panthéon-Assas

2^{ème} table-ronde

Vers la bonne gouvernance financière dans le monde : approche comparée des réformes

Les différentes mesures de réforme des politiques publiques menées ces dernières années à travers le monde ont un fait générateur partagé : la volonté de développer une véritable gouvernance dans un contexte économique et budgétaire difficile. Les outils sont quant à eux adaptés à chaque pays.

La volonté d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne a joué le rôle de catalyseur dans cette démarche, en la poussant à adopter des mesures inspirés des standards internationaux en la matière, ce que note Teresa Lubinska, directrice de la chaire des finances à la faculté des sciences d'économie et de gestion de Szczecin et ancien ministre des finances de Pologne. Si dans tous les pays un consensus politique apparaît indispensable pour initier la réforme budgétaire par la performance, sa pérennité repose sur une adhésion des ministères.

Ce même constat est fait pour les États-Unis par John Gilmour, *Professor of Government, au College of William & Mary (USA)*, qui pose le problème des mesures d'incitation. Encore faut-il pour cela avoir un outil de mesure de la performance efficace. Le *Performance Assesment Rating Tool* porte de ce point de vue une attention particulière à la mesure de *l'outcome*. Quant à la portée de la mesure des résultats sur le budget, elle n'est pas automatiquement corrélée au niveau des dépenses. Un mauvais résultat peut en effet avoir pour cause un budget trop limité, et inversement.

Un autre facteur important de réussite des réformes est la prise de conscience par la population des limites du pouvoir d'action des gouvernements dans un environnement mondialisé. Renaud Lachance, vérificateur général du Québec, constate cette prise de conscience au Canada, relevant que désormais la population juge son gouvernement à l'aune de sa bonne gestion. Cela accentue la fonction de contrôle du Parlement, grâce aux divers travaux des instances supérieures de contrôle canadiennes, qui confèrent une plus grande visibilité sur la situation financière publique. Le virage des mentalités est ainsi un puissant facteur de redressement de cette situation : il a permis au Canada de retrouver un excédent budgétaire depuis 15 ans, et une dette publique au plus bas des pays de l'OCDE.

La conceptualisation du nouveau processus budgétaire français est inspirée des exemples étrangers, notamment canadien, comme le rappelle Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts : conception de la pluriannualité budgétaire aux États-Unis, en Allemagne et en Angleterre, conférence des finances publiques en Belgique, revue des politiques publiques au Canada. Si, comme le rappelle le Directeur du Budget Philippe Josse, la pluriannualité doit bientôt trouver sa concrétisation, ont été mis en place, suite à la LOLF, la conférence nationale des finances publiques, le Revue générale des politiques publiques, et un nouveau ministère des Comptes publics et du Budget.

L'ensemble de ces mesures qui a pour souci de relégitimer l'action publique est complété par des initiatives innovantes, comme les budgets participatifs de certaines communes au Brésil. Igor Mauler Santiago, professeur à l'université fédérale du Minas Gerais, précise que cette forme de décision budgétaire, associant la population directement, consiste en une consultation populaire par l'exécutif à propos de la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt local.

Enfin, comme l'affirme, Noel Hepworth, *Chairman International, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, la réforme est un processus continu, et non ponctuel, qui demande l'amélioration permanente des outils, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Maylis Deniau

Benoît Chevrier

Etudiants, M2R Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

3^{ème} table-ronde

Quels impôts ? Quelles marges de manœuvres ?

Comme l'a souligné la présidente Marie-Christine Esclassan, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, la question fiscale occupe une place de premier plan dans la bonne gouvernance financière publique. Il en est d'autant plus ainsi que les marges de manœuvre dans le domaine sont aujourd'hui réduites. Parmi les contraintes fortes auxquelles sont confrontés les Etats, le partage de l'impôt, l'harmonisation de la fiscalité, la conciliation entre concurrence et souveraineté constituent des aspects prépondérants.

La question du partage de l'impôt est au cœur de la réforme de la fiscalité locale française préconisée par le Conseil Economique et Social. Philippe Valletoux, vice-président de Dexia Crédit-local, estime que la fiscalité locale en France est devenue un « mille-feuilles » : l'Etat est le principal contribuable local en raison de la succession de mesures partielles inefficaces ; le mécanisme de décentralisation nécessite d'en tirer les conséquences sur le plan financier et institutionnel ; l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité Sociale doivent prendre chacun leur part dans la maîtrise des finances publiques. Dans son rapport de décembre 2006, il préconise une « nouvelle donne » fondée sur plusieurs objectifs : respecter les équilibres financiers historiques entre budgets locaux et entre catégories de contribuables (ménages et entreprises), supprimer tous les financements étatiques, établir par impôt un seul pouvoir fiscal et garantir un volume financier global constant. Quatre mesures pratiques sont proposées : moderniser les bases d'imposition, prévoir des mesures transitoires, assurer une meilleure péréquation et introduire la notion de partage d'impôt.

Au Brésil, pour Misabel Abreu Machado Derzi, professeur à l'université fédérale du Minas Gerais, l'harmonisation de la fiscalité s'impose du fait de l'organisation fédérale de ce pays. La constitution distribue l'impôt aux trois instances juridico-fiscales que sont l'Union, les Etats fédérés et les communes. Il existe plusieurs TVA pour chacune de ces instances. Chaque instance détermine les caractéristiques de ses impositions, d'où une guerre fiscale entre les Etats et une fraude dans les « opérations interétatiques ». Afin de lutter contre ces dysfonctionnements, apparaît nécessaire une uniformisation des TVA entre les Etats par la création d'une « chambre de compensation » et un portail informatique unique.

Adriano di Pietro a souligné que le système fiscal Italien n'était pas parvenu à maintenir ses spécificités face à la poussée de l'harmonisation communautaire.

Néanmoins, les réformes successives destinées à mettre en œuvre une stratégie de concurrence fiscale ont échoué en raison de la rigidité du système. De nouvelles réformes, se voulant efficaces et incitatives, sont envisagées, notamment par la recherche de marges de manœuvre dans le champ de l'ingénierie financière et fiscale.

Guy Gilbert, professeur à l'ENS Cachan, explique que la problématique de la bonne gouvernance financière se pose également au niveau communautaire : l'espace européen est un espace de concurrence fiscale collectivement assumée par les Etats membres dans le cadre de décisions prises à l'unanimité. Le débat sur le caractère souhaitable ou non de l'actuelle concurrence fiscale est difficile à trancher mais il apparaît nécessaire de mieux concilier cette concurrence et la souveraineté des Etats. Une structure fiscale commune doit être élaborée sous forme d'une clef de partage de la fiscalité sur le travail, le capital et la consommation. Les Etats conserveraient la liberté de fixer le taux global de pression fiscale.

Ce principe de l'unanimité conduit à une protection des systèmes fiscaux nationaux mais, dans le même temps, tend à empêcher la mise en place d'une coopération renforcée entre plusieurs Etats membres dans le domaine fiscal. Pourtant, comme le fait remarquer Bernard Grand, chef de division, direction générale Fiscalité et Union douanière, Commission européenne, l'utilisation de ce mécanisme est envisagée pour mettre en place une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés. Au delà, la coexistence pacifique des différents systèmes fiscaux peut être assurée par le développement de la « soft law » et de la coopération administrative dans le cadre de programmes mis en œuvre depuis le début des années 1990.

Arthur Ferrazzini

Aurélien Dehaine

Etudiants, M2P Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

4^{ème} table-ronde

Quelles autres ressources ? Quelles bonne gestion de la ressource ?

Le thème de cette table ronde, sous la présidence de Claude Martinand, vice-président du Conseil Général des ponts et chaussées a été en premier lieu étudié sous l'angle de l'opportunité d'instituer une règle d'or par Laurent Paul, chef du service d'études politiques de finances publiques à la banque de France. Cette règle, qui s'applique en France aux collectivités locales, vise à garantir l'équilibre du solde public, hors investissement public. L'institution d'une règle d'or est susceptible de poser de nombreux problèmes tels que la définition du champs de l'investissement public, et l'enjeu d'éviter toutes manipulations comptables susceptibles de transférer des dépenses courantes, vers des dépenses d'investissement. La préoccupation en France est davantage d'avoir un solde public, tout confondu, équilibré, plutôt que d'atteindre un solde équilibre hors investissement public. Ce débat devrait selon l'intervenant, laisser place à un débat plus large sur la qualité de la dépense publique.

La question de la bonne gestion de la ressource a quant à elle été étudiée par Eric Portal, directeur général adjoint chargé des finances au Conseil Régional du Centre, sous l'angle de l'endettement des collectivités locales. Il est mis en avant que la capacité d'endettement des collectivités locales est passée de 9 ans en 1996, à 6 ans en 2003. L'emprunt dans les collectivités locales est à concurrence de 98% constitué par l'emprunt bancaire, emprunt souple proposant des produits dérivés protégeant les emprunteurs des variations de taux. Cependant il est également fait état d'autres stratégies émergentes d'endettement, tels que l'emprunt obligataire et le recours aux modes de financement associant le secteur privé. L'emprunt obligataire est le recours à l'emprunt, dont les émissions se font auprès du public. En Europe, ces émissions sont constituées à raison de 77% par les collectivités allemandes, alors que la part française représente 1.5%.

La question du partenariat public privée a été reprise par Laurent Richer, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous une approche comparée. Il remarque que les Etats dans lesquels cette pratique s'est le plus répandue sont les Etats du Commonwealth. Cependant, le Professeur Laurent Richer met l'accent sur les difficultés rencontrées au Royaume Uni quant au contrat de partenariat : dérives dans le secteur hospitalier privilégiant l'implantation économique, à la meilleure

implantation quant à la demande de soins; ainsi que le dépôt de bilan de la société titulaire de deux des trois contrats de partenariat du métro de Londres.

En termes de réforme fiscale, Nourredine Bensouda, directeur général des impôts du Maroc a présenté la réforme de l'administration fiscale dans le royaume, engagée afin de préserver sa compétitivité sur le marché mondial, mais également encourager la consommation et l'épargne. Cette réforme est basée sur la simplification de la législation fiscale, mais également la réduction des taux d'imposition (passage de l'impôt sur les sociétés de 52% à 37%) ainsi que l'augmentation des recettes fiscales (taux de croissance de 18% entre 2005 et 2007, amélioration du comportement des contribuables dans le paiement de l'impôt, élargissement de la base imposable et mise à disposition du public d'une information stable).

Enfin, la réforme de l'administration fiscale en France se concrétise par la création de la Direction Générale des Finances Publiques, issue de la fusion de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, présentée par son directeur général, Monsieur Philippe Parini. Cette réforme a consisté en une fusion d'ampleur, concernant 130 000 personnes. Une fusion également transparente, et concertée. Cette fusion participe de la meilleure gouvernance financière, en rendant un meilleur service (éviter l'effet ping-pong des contribuables d'un service à l'autre) à un meilleur coût (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite).

Anne Carli

Etudiante, M2RDroit et gestion des finances publiques - Université Paris 2 Panthéon-Assas

5^{ème} table-ronde

La coopération entre les différents pouvoirs

Le président de la table ronde, Alain Delcamp, secrétaire général du Sénat et vice président de l'association française des constitutionnalistes, a souligné l'évolution qui caractérise les relations entre les pouvoirs. En effet ces relations étaient jusqu'alors envisagées sous l'angle de leur séparation pour ensuite évoluer vers la coopération considérée comme étant nécessaire pour assurer une bonne gouvernance des finances publiques. En la matière, Jean Gicquel, professeur émérite à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, considère que le budget est l'acte politique le plus important.

La procédure budgétaire est un critère d'identification des régimes: le Parlement en France jusqu'en 1958 avec notamment le vote par chapitre – objet de contrôle du gouvernement – ou l'exécutif depuis 1958 au travers de l'article 47 de la Constitution. La procédure budgétaire est également un indice de transformation des régimes. Peut avant 1958, sous la IV^{ème} République, quelques mesures ou projets préfiguraient les évolutions de la Constitution du 4 octobre et de l'ordonnances de 1959. La LOLF, en tant qu'elle assouplie la rigidité du droit d'amendement du Parlement, serait peut-être l'indice d'une évolution de la V^{ème} République.

D'ailleurs, en matière de droit d'amendement, Charles de Courson, député de la Marne, reconnaît que la Constitution de 1958 l'a beaucoup restreint en réaction des abus des parlementaires de la IV République. Seulement, une erreur de plume dans la rédaction de l'article 40, mais aussi une volonté affirmée de la direction du budget d'alors, a fait que le droit d'amendement en matière de dépenses a été sensiblement bridé par rapport au volet recettes. La LOLF, en créant la mission comme unité de vote, a permis le redéploiement de crédit entre programmes sur initiative parlementaire. En revanche il ne conviendrait pas de supprimer l'article 40 car le Parlement ne fait pas encore preuve d'une assez grande maturité. Par ailleurs, en matière de finances sociales, le droit d'amendement est plus réduit et un défaut de cohérence est évident avec les lois de finances.

En étendant la question à une dimension institutionnelle, Irène Bouhadana, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, nous invite à une approche comparée du rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires. Ces commissions sont toujours l'interface entre les Chambres et l'exécutif sauf peut être au Royaume-Uni où l'on peut noter son absence d'initiative parlementaire en matière budgétaire. Aux Etats-Unis, ces commissions jouissent d'une

grande indépendance à l'égard du projet de budget et des analyses le justifiant. La tendance aujourd'hui est pour ces commissions de se saisir du contrôle de l'utilisation des fonds conformément à l'autorisation budgétaire.

Ce contrôle de l'utilisation des fonds publics est aussi l'une des missions des Cours des Comptes. Guilherme d'Oliveira Martins, président de la Cour des comptes du Portugal, témoigne du caractère juridictionnel particulièrement avancé de la Cour. En effet, les gestionnaires de fonds publics doivent répondre devant la Cour de leur utilisation. La Cour des Comptes du Portugal est aussi un organe consultatif des pouvoirs publics qui sont le siège du consentement à l'impôt. La Cour bénéficie par ailleurs d'une grande autonomie notamment institutionnelle et financière. Elle affirme néanmoins le besoin de travailler en coopération avec le Parlement, destinataire privilégié des actions de la Cour. Philippe Seguin, premier président de la Cour des Comptes française, voit en la Cour des Comptes portugaise un exemple à suivre. Il affirme par ailleurs que la Cour des comptes française a évolué d'un contrôle de régularité vers un contrôle de l'efficacité et de l'efficacités. En revanche la Cour ne prétend pas évaluer les politiques publiques mais simplement apporter son concours. Elle assiste également les assemblées dans leur travail de contrôle. Il évoque également l'importance de la certification au regard des nouvelles exigences comptables issues de la LOLF. Le président Seguin espère à terme pouvoir, comme au Portugal, faire répondre les gestionnaires devant la Cour de l'utilisation des fonds. Enfin, il appelle aussi à une meilleure coordination au niveau des Chambres régionales des comptes.

Thibaut Sellier

Etudiant, M2R Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 2 Panthéon-Assas

6^{ème} table-ronde

Le renforcement de la transparence

Comme l'a souligné Jean Arthuis, président de la Commission des finances du Sénat, le renforcement de la transparence doit « permettre aux citoyens d'accéder à l'information et de savoir si l'impôt mis en recouvrement a été sagement utilisé ». Pour sortir du « clair obscur », plusieurs préalables doivent être respectés : la lisibilité des comptes, la pluriannualité, l'auditabilité et la sincérité des comptes publics (certification). Il s'agit donc de tendre vers une vision globale et fidèle de la situation financière de la sphère publique par une consolidation des documents comptables et une pédagogie de la responsabilité. Il est possible de constater cette transparence au regard des droits reconnus à l'opposition parlementaire. Au Royaume-Uni, l'opposition se voit reconnaître un statut et s'organise en « cabinet fantôme » disposant de prérogatives particulières en matière financière. En France, les droits de l'opposition longtemps limités se sont progressivement accrus, l'actuel projet de révision de la constitution prévoyant une transposition du dispositif des « opposition days ». Cette consolidation du droit de l'opposition est un élément structurant de la réforme de l'Etat en vue d'assurer « une meilleure coopération entre l'opposition et la majorité dans la gestion des finances publiques », c'est ce qu'a développé William Gilles, maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Richard Hugues a décrit la pratique d'un budget pluriannuel existant au Royaume-Uni depuis 1998. La pluriannualité concerne seulement 60% des dépenses publiques avec des plafonds triennaux déclinés par ministère. Dans ce cadre, la transparence est renforcée : le gouvernement doit afficher ses priorités sur le moyen terme et ainsi se conformer à ses engagements. Il en va de même de la gouvernance par une clarification des volumes d'économies par ministère et une meilleure gestion des grands projets interministériels.

Le budget de la Présidence de la République est une illustration de l'exigence croissante de transparence. La séparation des pouvoirs en France implique que chaque pouvoir puisse déterminer librement les dépenses relatives à son fonctionnement. Pour autant, la transparence doit être assurée par une information des parlementaires sur les crédits de la Présidence et sur leur répartition. Pour contrôler ces comptes, la Cour des Comptes devra mettre en œuvre des règles particulières en raison de l'immunité pénale et de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Citant Philippe Seguin, Bertrand Mathieu a rappelé qu'il ne s'agissait pas d'évaluer « l'opportunité de la dépense mais la qualité de la gestion de l'argent public ». Même si le principe du contrôle est admis,

se pose la question du destinataire du rapport de la juridiction financière : au-delà d'une transmission naturelle au chef de l'Etat, le Parlement devra-t-il avoir connaissance de ces observations ?

En matière de transparence financière, la Cour des Comptes est au cœur d'un dispositif oeuvrant pour la bonne gouvernance des finances publiques en application de l'article 15 de la DDHC. Au cours des dernières années, les compétences de cette juridiction se sont progressivement étendues par l'intervention du législateur dans un contexte de globalisation financière et de mondialisation. Les moyens de la Cour se sont accrus grâce à l'action de ses présidents successifs, la mise en place de nouveaux contrôles portant sur l'efficience des politiques publiques et la communication au public des résultats de ses enquêtes. Bernard Cieutat a indiqué que l'action de la Cour a contribué à la modification des règles comptables de l'Etat (LOLF) et à l'instauration d'une meilleure transparence financière. Les observations de la Cour doivent répondre à trois finalités : la mise en lumière d'opérations dissimulées, l'information du Parlement et une amélioration de l'action publique. A l'image de l'Open Budget Initiative (USA), des organisations non gouvernementales participent à la diffusion du principe de transparence dans le monde par une comparaison des différentes pratiques des Etats. Ainsi, Pamela Gomez, responsable dudit projet explique qu'il faut promouvoir les questions de transparence et de responsabilité dans le débat public et ainsi participer à la mise en œuvre de la démocratie.

Arthur Ferrazzini
Aurélien Dehaine

Etudiants, M2P Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

7^{ème} table-ronde

Les outils de la bonne gestion financière publique

Les outils de la bonne gestion financière font partie de la grande mutation de l'Etat. La première étape a été matérialisée par la mise en place de normes internationales de la comptabilité publique (les normes IPSAS), sur le modèle des normes IFRS instituées pour le secteur privé. Cette nécessité s'est révélée à la suite du chaos comptable des années 1990 provoqué par les engagements bancaires massifs en Asie, ajouté à une hétérogénéité des systèmes peu favorables à la transparence. L'institution d'un référentiel mondial permet une plus grande maîtrise des risques par la consolidation et la comparabilité. L'objectif poursuivi par l'IPSAS Board est de tendre progressivement vers une couverture totale du secteur public, avec l'objectif d'assurer une transposition des standards comptables internationaux en droit national, c'est en substance le propos tenu par Philippe Adhemar, conseiller maître à la Cour des comptes.

Nathalie Morin, chef de service au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique explique que cette réforme de la comptabilité publique a eu lieu en France, avec la mise en place de la LOLF qui a instauré une comptabilité en droits constatés et une certification annuelle des états financiers de l'Etat par la Cour des Comptes. Cette comptabilité issue de l'adaptation des normes IPSAS et donc inspirée des logiques du privé permet une approche de type décisionnelle, contrairement à la comptabilité de caisse tournée vers une approche redditionnelle. En tendant vers une information améliorée aux gestionnaires et vers un contrôle hiérarchisé et partenarial, elle permet de prévenir les risques et remet en cause la vision traditionnelle du contrôle comptable a priori, exhaustif et redondant. Pour tendre vers plus de rationalisation, le contrôle comptable s'insère dans le processus du contrôle interne garant d'une gouvernance améliorée et symbole de l'intégration de la logique de performance au sein de l'Etat. Cette notion de performance comme le démontre Kate Kelly, directrice adjointe au Prime Minister's Delivery Unit, est ancrée depuis longtemps dans les pays anglo-saxons, ce qui ne les empêche pas de poursuivre les réformes. Le Royaume Uni a entamé une série de réforme en 2007 afin de réduire ses dépenses et d'améliorer sa gestion publique : réduction des priorités nationales, allègement des tâches bureaucratiques, amélioration de la transparence par une

démarche de comparaison des résultats au sein d'un même secteur (hôpitaux), et par une amélioration de l'information au public.

La gestion financière est donc une préoccupation majeure en Europe, et le benchmark doit permettre à chaque Etat de perfectionner ses propres outils. Frank Mordacq, chef du service budgétaire et comptable ministériel du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ajoute que de son côté, la France a mis en place un nouveau service synthétisant l'ensemble de ses objectifs : le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Il regroupe dans son sein le service comptable garant de la qualité des états financiers de l'Etat et le service du contrôle budgétaire (contrôle financier rénové par le décret du 27 Janvier 2005) garant de la soutenabilité des projets de budget au sein d'un ministère. Le contrôle financier s'est recentré sur des missions budgétaires réduisant ainsi le nombre de visa (contrôle a priori) qui ne concerne plus que 5% des actes, une réforme en cours d'expérimentation au Ministère de la Culture envisageant même le transfert de cette fonction à un Comité d'engagement et de programmation. Ce processus de modernisation fonctionnel et organisationnel voit en l'outil informatique CHORUS mis en place en 2008 un puissant levier de modernisation de la chaîne de la dépense. Mais comme le précise Gilbert Orsoni, professeur à l'université Aix-Marseille 3, cette logique de performance mise en place au niveau central ne doit pas faire oublier que les collectivités locales ont toujours été dans ce domaine des précurseurs. On peut citer par exemple la piste de réflexion en marche aujourd'hui sur le transfert de la règle d'or au budget de l'Etat.

Bertrand Caillemer

Magalie Valente

Etudiants, M2R Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 2 Panthéon-Assas

8^{ème} table-ronde

Le contrôle et l'évaluation : instruments de pilotage des politiques publiques

Le contrôle et l'évaluation sont des instruments de pilotage des politiques publiques du fait de leur déterminant commun : la définition d'objectifs, la mise en place d'indicateurs permettant de juger de leur réalisation, ainsi que celle de responsabilités à tous les niveaux de la chaîne de l'exécution.

Ainsi, comme le fait remarquer Jean-François. Bernicot, conseiller maître à la Cour des comptes, les objectifs doivent être définis précisément, pour permettre une véritable évaluation de l'impact d'une politique publique. Pour cela, il ne suffit pas d'avoir des indicateurs exclusivement financiers. Des indicateurs de contexte sont également requis afin de pouvoir identifier la part des aléas et des efforts dans les résultats constatés.

André Barilari, inspecteur général des finances, fait d'ailleurs état de trois impératifs cumulatifs pour associer des indicateurs à un objectif : permettre une gouvernance par les objectifs et non par la règle, choisir des indicateurs représentatifs et s'en servir comme moyen et non comme fin, penser à leur opérationnalité sur le terrain. Il apparaît de ce point de vue nécessaire de faire rétroagir l'impératif de déclinaison opérationnelle sur le choix des indicateurs. Il faut également veiller à éviter des effets pervers : penser aux biais dans la saisie des informations ou leur manipulation ; éviter les rentes de situation qu'un agent se serait réservées par sa connaissance du résultat potentiellement réalisable ; éviter les effets pervers de systèmes d'incitation directement et exclusivement liés aux indicateurs.

Ces difficultés concernant la définition d'indicateurs ne doivent pas aboutir à inhiber le dynamisme réinventé de l'action publique grâce à la responsabilisation des gestionnaires. Cependant les critères de cette responsabilité managériale restent à préciser. Stéphane Thébault, ingénieur d'études au GERFIP relève qu'il s'agit de définir la faute de gestion et non des fautes dans la gestion. Il faut parvenir à articuler correctement la responsabilité managériale et la responsabilité juridictionnelle, dans un esprit *d'accountability*, et non de *punishment*, adapté du modèle anglais.

Définition d'objectifs, indicateurs, responsabilité : ces concepts portés par la LOLF pourraient être adaptés au secteur local, en renforçant les possibilités offertes par la présentation fonctionnelle du budget, sans nécessairement y associer un vote, et

revalorisant le rôle des élus par celle de la discussion du compte administratif, conçu comme moyen d'évaluation de leur gestion. Marie-José Tulard, directeur du service des collectivités territoriales du Sénat, précise que le secteur local pourrait ainsi compléter sa démarche de qualité précurseur de la LOLF.

Au-delà de ces outils d'évaluation ponctuelle d'une action publique déterminée, la Révision générale des politiques publiques s'attache à mesurer l'efficacité globale des politiques d'intervention de l'État, et de son appareil productif. Le directeur général de la Modernisation de l'État, François-Daniel Migeon expose les premiers résultats de cet audit global des politiques de l'État, plus de 300 mesures prises lors des conseils de modernisation des politiques publiques, dont plus de la moitié pour repenser la manière dont son mises en œuvre les missions de l'État.

Le sénateur Alain Lambert insiste sur le fait que la classe politique doit de se saisir de l'ensemble de ces outils, pour effectuer des choix d'avenir, et créer les conditions d'une démocratie d'adhésion.

Maylis Deniau

Benoît Chevrier

Etudiants, M2R Droit et gestion des finances publiques - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne