



TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES Responsabilisation et transparence : clefs de la santé des finances publiques	4
COUP D'ŒIL La nouvelle gouvernance financière publique au cœur de la réforme de l'État démocratique	6
PARUTIONS	8
RECHERCHES Le Groupement européen de recherches en finances publiques	10
RÉFÉRENCES	12

LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ENTRE DÉMOCRATIE ET MANAGEMENT

Hier domaine réservé de quelques spécialistes, les finances publiques font désormais la une de l'actualité. Un demi-point d'inflation de plus ou de moins convoque nombre d'experts sur les plateaux de télévision. Les taux d'intérêt des banques centrales, un nouveau régime fiscal, le « poids » de la dette font débat. Le dépôt du budget de l'État est attendu avec impatience, le budget lui-même disséqué, analysé, puis commenté par tous les médias, grands ou petits.

Cette transparence est un des repères de la nouvelle pratique financière publique gagnée à son tour aux principes de la gouvernance. La société civile s'invite en effet dans le processus budgétaire. Le législateur, lui aussi mieux informé, s'enquiert désormais plus des performances de la dépense publique. Jusqu'aux préceptes immuables, l'annualité budgétaire ou la séparation de l'ordonnateur et du comptable par exemple, qui sont questionnés.

Pour veiller sur la santé des finances publiques, les acteurs sont dorénavant plus nombreux. Leurs traitements diffèrent, mais l'objectif reste le même : l'équilibre!

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

REPÈRES

La rubrique « REPÈRES » fournit des références sur les avancées dans le champ d'une politique publique.

volume 10, numéro 3, décembre 2007

2

VIGIE

Dans ce numéro :
L'ÉNERGIE

France

PERSPECTIVES ÉNERGÉTIQUES : RAPPORT DE LA COMMISSION ÉNERGIE

Dans son rapport de synthèse, le Centre d'analyse stratégique s'intéresse au domaine énergétique, mais il consacre également des chapitres aux changements climatiques, aux transports, à l'électricité ainsi qu'aux agro-carburants. Il fait état des principes et des hypothèses qui sont au cœur de la réflexion et des prévisions de la commission « Énergie ».

Plusieurs propositions sont soumises sur les plans local, national, européen et international, et ce, à l'échéance de trois horizons temporels, soit 2012, 2020 et 2050.

Centre d'analyse stratégique
http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=675

Canada

UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'ÉNERGIE

Après avoir exposé la situation canadienne au chapitre de la production, de la consommation et de l'exportation d'énergie, les auteurs offrent une vision du développement énergétique qui intègre les aspects sociaux, économiques et environnementaux tout en plaçant le gouvernement fédéral au cœur des nouvelles stratégies, des politiques et des processus de régulation de l'énergie.

Churchill, J. L., L. Coad et M. Dickson (2007). *Canada's Energy Future: An Integrated Path*, Le Conference Board du Canada. Accessible via E-Library.

États-Unis

ÉNERGIE DE REMPLACEMENT DANS LES ÉTATS AMÉRICAINS

Selon certaines prévisions de l'Energy Information Administration, la demande d'énergie aux États-Unis devrait augmenter à un rythme moyen de 1,1 % par année jusqu'en 2030. Les gouvernements des États américains ont donc entrepris des actions en vue de promouvoir l'utilisation d'énergie de remplacement. L'auteur de l'article s'intéresse à ces actions et étudie les programmes énergétiques de six États, soit le Minnesota, le Nevada, le Nouveau-Mexique, la Pennsylvanie et les États de Washington et de New York. Il présente les outils et les approches utilisés par les gouvernements afin d'implanter durablement les politiques énergétiques.

NGA Center for Best Practices
<http://www.nga.org/Files/pdf/0705ALTENERGY.PDF>

Inde/International

ÉVOLUTION DES RÉGLEMENTATIONS DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

À travers l'examen de différentes politiques, le présent article analyse l'évolution de l'encadrement réglementaire des investissements privés et étrangers dans le secteur de l'énergie en Inde. L'auteur décrit d'abord la situation du sous-continent, puis il poursuit avec une étude comparée de cet environnement politico-législatif avec celui d'autres États, dont l'Argentine, le Brésil et la Thaïlande.

Institut de la Banque asiatique de développement
<http://www.adbi.org/files/dp64.policy.environment.power.sector.pdf>

France

BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'AIR ET L'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE

Dans son rapport au Premier ministre, le président du Conseil national de l'air dresse un bilan de l'application de la *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* de 1996 et évalue les politiques mises en œuvre afin de réduire la pollution atmosphérique en France. Il propose également des pistes d'amélioration en lien avec les politiques de préservation de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique.

Ministère de l'Écologie et du Développement durable
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000137/0000.pdf>

Union européenne

LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE EN EUROPE

Ce rapport dresse un portrait du secteur de l'énergie en Europe. Il étudie les défis que doivent relever les pouvoirs publics face à une demande en constante augmentation, une dépendance économique accrue vis-à-vis des sources d'énergie, des investissements d'envergure et des problèmes environnementaux de plus en plus critiques. Il analyse les politiques gouvernementales et se penche plus particulièrement sur les processus décisionnels, de même que sur les changements dans les habitudes de consommation.

Commission européenne
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_258_en.pdf

International

PORTRAIT MONDIAL DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les investissements dans le développement de sources d'énergie renouvelable ayant augmenté considérablement ces dernières années, l'auteur analyse le marché mondial de ces sources d'énergie. Il décrit les principaux changements observés depuis 2005 et présente pays par pays les investissements financiers, les tendances de l'industrie et les politiques gouvernementales.

Renewable Energy Policy Network
http://www.bmu.de/english/renewable_energy/downloads/doc/37751.php

L'information publiée dans cette rubrique est extraite d'Observgo, le bulletin électronique hebdomadaire de L'Observatoire de l'administration publique. Abonnement à Observgo :
<http://www.observatoire.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.14>

RÉFORMES

La rubrique « RÉFORMES » apporte un témoignage sur les réformes administratives globales ou sectorielles engagées dans les ensembles et sous-ensembles continentaux ainsi que par les organisations internationales.

CANADA

CINQ PRIORITÉS DANS LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ALBERTA

Le gouvernement albertain entend améliorer le service aux citoyens au moyen d'une meilleure planification de ses actions, d'un contrôle resserré de ses dépenses, de plus de rigueur dans sa gestion et d'une responsabilité accrue. Le plan présenté par le gouvernement de l'Alberta énonce et décline à travers des mesures concrètes les cinq priorités suivantes : Gouverner de manière intègre et transparente – grâce à des services publics honnêtes, peu procéduriers et à l'écoute; Gérer la prospérité – en multipliant les investissements dans les domaines de l'habitat, de l'emploi, des infrastructures et de l'environnement; Hausser la qualité de vie des citoyens – grâce à l'amélioration des soins de santé, l'aide aux familles et aux personnes en difficulté, le respect de l'environnement et l'essor de la culture; Bâtir une Alberta forte pour le futur – en finançant l'éducation, en diversifiant l'économie; Donner à chaque citoyen le sentiment qu'il est en sécurité dans sa communauté.

Gouvernement de l'Alberta (2007). *The Alberta Government Plan*, Edmonton, <http://www.alberta.ca/home/includes/272.cfm>

FRANCE

MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour freiner l'augmentation des effectifs et des dépenses de l'administration publique et pour lutter contre la complexité croissante des procédures administratives, le gouvernement français a lancé un programme de révision générale des politiques publiques. Il s'agit d'une démarche innovante qui ambitionne de remettre à plat l'ensemble des missions de l'État pour adapter la réponse des services publics aux besoins des citoyens. En partenariat avec les ministères et à l'aide d'un questionnaire simple (Que faisons-nous? Qui doit le faire? Qui doit payer?), des équipes de vérificateurs passeront au crible les dépenses de l'appareil productif de l'État et celles consacrées aux grands domaines d'intervention (famille, santé, entreprises, ville, emploi...). Elles proposeront ensuite des réformes pour réduire le train de l'État et améliorer l'efficacité des politiques publiques. Le pilotage de ce programme a été confié au Conseil de la modernisation des politiques publiques, réuni autour du président de la République.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique
<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>
<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/809.pdf>

OCDE

TOUR D'HORIZON DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

Dans tous les pays de l'OCDE, les gouvernements s'emploient à renforcer la croissance économique en engageant des réformes de structure. À partir d'un vaste ensemble d'indicateurs portant sur les politiques structurelles et la performance économique, l'OCDE dresse un bilan des progrès accomplis récemment dans la mise en œuvre des réformes et fixe, pour chacun des pays membres, les priorités pour améliorer sa croissance. Les réformes préconisées concernent des domaines tels que la réglementation des marchés des produits et du marché du travail, la fiscalité, les retraites, les aides au revenu, la santé et l'éducation, l'objectif étant d'augmenter la productivité du travail et d'accroître l'emploi. La publication comporte en outre quatre chapitres analytiques qui traitent des thèmes suivants : les effets des politiques et des institutions sur l'emploi, la réglementation des marchés de produits et la convergence de la productivité, le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits et les déterminants de la mise en œuvre des réformes structurelles.

Cotis, J. F. (dir.) (2007). *Objectif croissance 2007*, Paris, OCDE.

PAYS EN DÉVELOPPEMENT

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET INFLUENCE DES RÉFORMES DU MARCHÉ MONDIAL AGRICOLE

L'influence des pays en développement sort renforcée des négociations sur le marché mondial agricole (Doha Round) en partie parce qu'ils occupent une place de plus en plus importante sur ce marché. Pour autant, l'accord final va-t-il réellement tenir compte de cette évolution, les pays en développement en retireront-ils des bénéfices et à quelles conditions? Avec cet ouvrage, publié en deux volumes, les auteurs souhaitent éclairer les professionnels, mais aussi le grand public, sur ce qui accroîtra les chances d'une issue positive des négociations de Doha. Le premier volume fait état des principaux débats inscrits à l'agenda des négociateurs qui concernent les pays en développement : le concept de « multifonctionnalité » de l'agriculture, l'effet des législations phytosanitaires, l'accès aux marchés des pays industrialisés... Il montre également le rôle des coalitions de pays dans la négociation et présente des exemples de libéralisation du marché agricole. Dans le second volume, les auteurs modélisent suivant différentes approches l'émergence d'un marché agricole mondial apaisé.

McCalla, A. F. et J. Nash (dir.) (2007). *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries*, vol. 1 et 2, Washington, Banque mondiale.

Si la précédente décennie a été celle des grands changements en matière de gestion budgétaire et de finances publiques, les années 2000 sont plutôt celles de la consolidation de ces réformes et du perfectionnement des outils et des techniques qui les soutiennent. Experts consultés pour la réalisation de ce numéro de *Vigie* : Michel Bouvier, Pierre Cliche, Luc Godbout, Louis Imbeau, Lucie Rouillard.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Estelle Mongbé.

estelle.mongbe@enap.ca

*...information qui permet un
débat de fond sur les objectifs
gouvernementaux...*

RESPONSABILISATION ET TRANSPARENCE : CLEFS DE LA SANTÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Un rapide tour d'horizon de la situation budgétaire et financière des pays de l'OCDE laisse entrevoir que cette logique de consolidation des acquis demeurera la règle au cours des prochaines années avec, pour point d'ancrage, la volonté des États et de la société civile de maintenir des finances publiques saines et d'accroître la responsabilisation de l'ensemble des intervenants par une budgétisation pluriannuelle, basée sur la performance et empreinte de transparence.

LE MAINTIEN DE FINANCES PUBLIQUES SAINES

L'assainissement des finances publiques prend sa source au début des années 1980, au moment où plusieurs pays de l'OCDE réalisent que leur politique budgétaire, axée sur le développement des programmes sociaux et la gestion keynésienne de l'économie, avait pour conséquences un accroissement important des dépenses publiques, une pression fiscale croissante et un endettement excessif de l'État. Il était devenu impératif de réduire le déficit budgétaire et d'amener le ratio de la dette publique au niveau du produit intérieur brut.

Différentes stratégies ont été utilisées pour parvenir à cet assainissement des finances publiques, notamment accroître l'efficacité et l'efficience en matière de prestation de services, fixer de nouvelles priorités pour les dépenses et de nouveaux objectifs pour les programmes et déléguer certaines missions de service public au secteur privé. Aussi la plupart des gouvernements ont-ils réduit la taille de leur administration publique et ont entrepris des réformes dans leurs missions sociales, sources de dépenses.

Les résultats sont plutôt variables. En effet, la plupart des pays de la zone euro réalisent un assainissement des finances publiques représentant le strict minimum requis par leur engagement communautaire, alors que des gouvernements comme ceux du Japon ou

du Canada sont parvenus à atteindre un équilibre budgétaire et même à générer des surplus. Par contre, d'autres pays, tels que les États-Unis et le Royaume-Uni, connaissent encore des déséquilibres budgétaires importants.

Le défi consiste, pour les États qui ont atteint leurs objectifs, à demeurer disciplinés afin de dégager une marge de manœuvre suffisante pour restaurer leur capacité d'action tout en réduisant la pression fiscale qui pèse sur les particuliers et les entreprises.

UNE BUDGÉTISATION SUR LA BASE DE LA PERFORMANCE

Depuis la fin des années 1980, la budgétisation connaît des transformations remarquables au sein des pays de l'OCDE. D'un système de budgétisation axé sur les moyens, la plupart des administrations optent progressivement pour un système qui établit un lien entre les crédits octroyés et des résultats mesurables. Cette budgétisation sur la base de la performance repose notamment sur une plus grande souplesse de gestion offerte aux gestionnaires, une gestion intégrée des risques, la définition d'objectifs clairs et une reddition de comptes fondée sur les résultats atteints.

Les administrations publiques adoptent la budgétisation axée sur la performance pour quatre raisons principales : améliorer la prise de décision au cours du processus budgétaire, renforcer la transparence et la responsabilisation, augmenter l'efficacité et réaliser des économies. Toutefois, la mise en œuvre d'un tel système est aux prises avec des défis non négligeables. Par exemple, comment améliorer la qualité et la précision de l'information sur la performance? Comment s'assurer que l'information sur la performance ne se limite pas à mettre en contexte l'utilisation des ressources, mais qu'elle est réellement utilisée par les

décideurs pour améliorer la qualité des services fournis aux citoyens? Jusqu'où faut-il aller dans l'élargissement des pouvoirs des gestionnaires vis-à-vis de leurs organisations?

UN HORIZON BUDGÉTAIRE PLURIANNUEL

Le principe d'annualité, qui consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire, régit les finances publiques de la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, son application pose divers problèmes, car l'action publique s'inscrit dans la durée et son découpage en budgets annuels tend à masquer en partie ses effets. De même, prendre des décisions budgétaires fondées sur des considérations immédiates peut handicaper les budgets à venir.

Il est vrai qu'il existe de nombreuses dérogations permettant d'élargir l'horizon budgétaire : crédits permanents, reports de crédits, comptabilité d'exercice, etc. La multiplicité de ces exceptions ne remet pas en question le bien-fondé du principe du vote annuel du budget. Cependant, l'insertion de ce dernier dans la perspective plus large du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est de plus en plus fréquente.

Bien que n'ayant généralement aucune valeur juridique contraignante (sauf, par exemple, en Suède où il est adopté par les parlementaires), ce cadre fournit des éléments d'information qui permettent un débat de fond sur les objectifs gouvernementaux avant qu'ils se traduisent en allocations budgétaires. Il permet ainsi d'établir un équilibre entre la préoccupation des parlementaires de voter un budget annuel et le besoin du gouvernement de planifier son action à plus long terme.

Toujours dans la perspective de mieux déterminer le coût véritable de l'administration publique, quelques gouvernements ont recours à la budgétisation sur la base des droits constatés, c'est-à-dire l'adoption des principes de la comptabilité d'exercice pour la publication des prévisions budgétaires et des budgets de l'État. Selon ces principes, lorsque intervient toute activité ou toute décision qui génère des recettes ou des dépenses, la transaction est comptabilisée sans tenir compte du moment où les paiements correspondants seront effectués.

LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les processus budgétaires publics sont soumis aux impératifs de transparence qui caractérisent la nouvelle gouvernance. Cette tendance se manifeste aussi bien sur le plan international que national, notamment par une réduction de comptes accrue, une harmonisation des règles comptables entre les États, un contrôle législatif renforcé, une diffusion plus large des données budgétaires et une participation plus active de la société civile.

Sur le plan international, le Code de conduite en matière de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international et les Lignes directrices pour la transparence budgétaire de l'OCDE sont des exemples d'une volonté de mettre en place des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire des États. Ces normes ont pour objectifs de susciter un débat public afin que la population soit mieux informée sur la formulation et les résultats de la

politique de finances publiques, et de rendre les gouvernements davantage responsables de leurs actions.

Sur le plan national, on a assisté ces dernières années à un renouveau des fonctions et des responsabilités parlementaires dans le processus budgétaire. Cette évolution s'explique notamment par la place grandissante accordée aux résultats et à la responsabilisation. Des mesures sont prises par les États afin de mettre en place des moyens de surveillance, de contrôle et d'évaluation par les parlementaires. Cette participation est d'autant plus souhaitable qu'elle est essentielle à l'élaboration et à la poursuite des réformes budgétaires, car elle leur confère le fondement politique et légal nécessaire à leur durabilité.

Par ailleurs, la diffusion de l'information budgétaire répond à la demande des citoyens et de la société civile d'être tenus informés de l'action gouvernementale. De multiples canaux sont utilisés pour favoriser cette diffusion, notamment les journaux, la radio, la télévision et Internet. À titre d'exemple, le ministère des Finances du Canada met à la disposition du public, sur son site Internet, l'ensemble des documents budgétaires et lui donne la possibilité d'obtenir des renseignements complémentaires par l'entremise d'une ligne téléphonique sans frais.

La participation de la société civile au processus budgétaire est étroitement liée à son désir d'être informée, mais elle exprime aussi la volonté des acteurs de la société civile d'influer sur la prise de décision gouvernementale. Par ailleurs, elle est encouragée par les gouvernements, car elle confère une nouvelle dimension à la légitimité de leurs actions. Ainsi, les gouvernements du Canada et du Québec prévoient divers mécanismes de participation des citoyens aux consultations prébudgétaires, tels que le dépôt de mémoire, la comparution devant le Parlement ainsi que la participation en ligne.

Références

Aucoin, P. et M. D. Jarvi (2005). *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, http://www.cspes-efpc.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_f.pdf

OCDE (2007). *La relation entre le Parlement et le bureau du budget au cours de la procédure budgétaire*, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/27eeff40153b3839c12572e30042fd28/\\$FILE/JT03215763.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/27eeff40153b3839c12572e30042fd28/$FILE/JT03215763.PDF)

OCDE (2006). *Assessing Fiscal Risks through Long-Term Budget Projections*, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/d3e8bc4f8d86fa6ac12572060029a801/\\$FILE/JT03215763.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/d3e8bc4f8d86fa6ac12572060029a801/$FILE/JT03215763.PDF)

OCDE (2003). « Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 1, p. 47-65. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/33657971.pdf>

Organisation des Nations Unies (2005). *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting*, New York, Organisation des Nations Unies, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020213.pdf>

Sterck, M. et B. Scheers (2006). « Trends in Performance Budgeting in Seven OECD Countries », *Public Performance and Management Review*, vol. 30, n° 1, p. 47-72.

Dans la plupart des pays, on assiste aujourd'hui à la mise en place d'une nouvelle gouvernance financière publique fondée sur une responsabilisation des acteurs politiques et administratifs. Sans qu'on y prenne toujours garde, car on considère volontiers et trop vite qu'elle ne relève que de techniques juridiques, budgétaires ou comptables, cette nouvelle gouvernance financière publique agit en profondeur en modelant ou remodelant l'État parlementaire et démocratique.

*...un autre lien entre le citoyen
et l'État se dessine...*

LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE AU CŒUR DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE

Par **Michel Bouvier**

Michel Bouvier est professeur de finances publiques et fiscalité à l'Université Paris I Sorbonne, directeur du master Droit et gestion des finances publiques, directeur du Groupement européen de recherches en finances publiques (www.gerfip.org), directeur de la Revue Française de Finances Publiques

Michel.Bouvier@univ-paris1.fr

La nouvelle gouvernance financière publique renvoie à l'organisation et à la distribution des pouvoirs. Elle concerne aussi bien les décideurs politiques que les gestionnaires. Elle est au cœur de la réforme des finances publiques et de la réforme de l'État. Elle est un enjeu majeur de société qui va bien au-delà d'un simple phénomène conjoncturel. C'est un nouveau contrat social, un autre lien entre le citoyen et l'État qui se dessine : le contribuable-citoyen est perçu et se perçoit lui-même peu à peu comme un usager, puis comme un client.

Cette évolution vers une responsabilisation générale des acteurs financiers, administratifs et politiques s'inscrit à la fois dans la durée et dans l'espace. Elle s'inscrit dans la durée, car c'est un phénomène qui trouve son origine dans la crise financière de l'État de la seconde moitié des années 1970. On a considéré alors que ce dernier ne pouvait plus assumer toutes les fonctions dont il avait la charge et qu'il convenait par conséquent qu'il se désengage, par exemple envers les collectivités locales (décentralisation) et le secteur privé (privatisation), ou bien qu'il s'associe, par exemple au moyen de partenariats public-privé.

DE L'ADMINISTRATION DU SECTEUR PUBLIC À LA GESTION PUBLIQUE

Une période de trente ans s'est écoulée au cours de laquelle l'argent public s'est raréfié. Parallèlement, une critique de l'impôt puis de la dépense publique et le développement d'une logique gestionnaire ont vu le jour et se sont généralisés. On est passé de l'administration du secteur public à la gestion publique. La nouvelle gestion publique est apparue comme une réponse concrète à la crise. On notera cependant que les formes récentes de recherche de la performance s'inspirent de conceptualisations (dès 1912 aux États-Unis) ou d'expérimentations qui, pour des raisons diverses et notamment du fait de techniques de traitement de l'information inexistantes ou insuffisantes ou encore d'un

manque d'engagement des élus politiques, n'ont pu se développer. Sans remonter trop loin dans le temps, mentionnons ici le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) de Robert McNamara, secrétaire de la Défense aux États-Unis, au début des années 1960. On signalera également en France les budgets fonctionnels introduits en 1956 puis, en 1968, la rationalisation des choix budgétaires inspirée du PPBS.

À la fin des années 1970, on voit apparaître un mouvement de responsabilisation financière au sein des collectivités territoriales. Timide dans un premier temps, il se transformera par la suite dans une perspective de développement local. Dans la plupart des États, c'est en effet à la périphérie et non au centre du système que le phénomène de responsabilisation des acteurs financiers publics a vu le jour. Le processus a débuté à un moment où l'on discernait que, face à la crise des finances publiques (effet de ciseaux : augmentation des dépenses d'un côté, notamment des dépenses sociales, et stagnation ou baisse des recettes), il devenait indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques et de responsabiliser les acteurs publics, et au premier chef les acteurs locaux (principe de subsidiarité). Le mouvement s'est ensuite étendu vers l'administration centrale.

UNE CONCEPTION MANAGÉRIALE DES FINANCES PUBLIQUES

Dès lors, une culture de la performance s'est illustrée à travers le souci de mieux gérer, de contrôler la gestion publique et d'appliquer méthodiquement des concepts et des pratiques de gestion empruntés aux entreprises : analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice (enregistrement des droits par les communes françaises depuis 1997), contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements... Toujours en ce qui a trait à la France, la programmation pluriannuelle des dépenses des collectivités locales fait l'objet d'une procédure juridique particulière qui concerne aussi bien les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement ou « auto-risations d'engagement ».

C'est cette conception managériale de la gestion financière publique qui a renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics. Cette logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management a été répliquée dans le processus de réforme financière engagé pour l'État central. Elle forme l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. C'est au cœur de l'État qu'on trouve ainsi appliqués les concepts de performance, de responsabilisation en chaîne et d'autonomisation de la gestion. Les mêmes procédures sont utilisées, telles la globalisation des crédits, la comptabilité d'exercice, etc.

Le deuxième facteur d'irréversibilité de cette évolution réside dans le fait qu'elle s'inscrit dans l'espace international. Le phénomène est présent dans de nombreux pays dits avancés, mais aussi dans les pays émergents ou en développement qui cherchent à maîtriser leurs finances publiques et plus particulièrement à freiner leurs dépenses et à lutter contre la pauvreté. Cette

évolution, faut-il le souligner, est très fortement encouragée par les institutions internationales comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale qui insistent sur cette responsabilisation des États en matière financière.

Au sein de l'Union européenne, les pays membres sont tenus de se conformer à un certain nombre de règles financières « vertueuses » et notamment de respecter des critères de convergence : déficit public limité à 3 % du PIB et dette publique limitée à 60 %. Dans la zone euro, six pays sur un total de treize ont dégagé un excédent en 2006 : Belgique (+0,2 %), Espagne (+1,8 %), Irlande (+2,9 %), Luxembourg (+0,1 %), Pays-Bas (+0,6 %), Finlande (+3,9 %). À l'extérieur de la zone euro, cinq États ont également dégagé un excédent (Danemark, Estonie, Bulgarie, Suède, Lettonie).

DE GRANDS PRINCIPES REMIS EN QUESTION

On soulignera en outre que la nouvelle gouvernance financière publique, qui associe démocratie (plus de transparence des comptes publics, plus de pouvoir pour les élus...) et management, trouve son plein épanouissement lorsque les élus (locaux ou nationaux) s'appuient sur les résultats obtenus pour prendre leurs décisions. Il s'agit donc d'intégrer culture gestionnaire et culture démocratique.

Il nous faut encore ajouter que nombre de principes classiques qui régissent les pratiques budgétaires et comptables publiques depuis le XIX^e siècle sont maintenant remis en question. On pense par exemple au principe de spécialité (remis en cause par la fongibilité des crédits) ou bien au principe d'annualité (remis en cause par la pluriannualité). Même un « sacro-saint » principe du dispositif financier français, celui de la séparation entre ordonnateur et comptable, est écorné par une gestion publique axée plus sur le contrôle de la gestion que sur celui de la régularité.

De fait, il est dorénavant indispensable d'avoir une approche globale et concertée du pilotage et de la cohérence des finances publiques, celles de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale. Les parlementaires peuvent enfin faire appel au concours d'experts publics ou privés. En France, ils bénéficient de l'assistance d'une institution supérieure de contrôle, la Cour des comptes (une juridiction financière) qui, outre ses fonctions juridictionnelles traditionnelles de contrôle de la régularité des comptes publics, a vu renforcer sa fonction (inscrite dans la Constitution) d'aide au pouvoir législatif ainsi qu'au pouvoir exécutif.

Références

- Barilari, A et M. Bouvier (2007). *La LOLF, une nouvelle gouvernance financière de l'État*, 2^e édition, Paris, LGDJ.
- Bouvier, M, M. C. Esclassan et J. P. Lassale (2006). *Manuel de Finances Publiques*, 8^e édition, Paris, LGDJ.
- Bouvier, M. (2007). *Finances locales*, 12^e édition, Paris, LGDJ.
- Bouvier, M. (2007). *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 8^e édition, Paris, LGDJ.
- Revue Française de Finances Publiques, www.rffp.gerfip.org

OCDE

L'HARMONISATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN VUE DE RENFORCER SON EFFICACITÉ

Selon les engagements pris à l'occasion de différents sommets et forums internationaux, le montant de l'aide accordée aux pays en développement devrait augmenter de près de 60 % d'ici à 2010. En 2000, les dirigeants du monde entier ont fixé des objectifs globaux (les Objectifs du Millénaire pour le développement) en vue de réduire la pauvreté, lutte à la pauvreté qui rend indispensable dans chaque pays la mise en œuvre d'une gestion efficace des finances publiques. Dans cet ouvrage, le Comité d'aide au développement de l'OCDE s'attache à précipiter l'amélioration des pratiques en matière d'aide au développement. L'étude porte spécifiquement sur les bonnes pratiques en matière de soutien budgétaire et d'approche sectorielle. Ainsi, ses rédacteurs mettent-ils en évidence la pertinence des questions de gestion financière et concluent en décrivant les expériences réussies dans le domaine du renforcement des capacités de gestion des finances publiques.

OCDE (2006). *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité : le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, Paris, OCDE.

FRANCE

LES ACTES DE LA III^e UNIVERSITÉ DE PRINTEMPS DE FINANCES PUBLIQUES

Les actes de la III^e Université de printemps de Finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP) qui s'est tenue les 18 et 19 mai 2006 à Paris viennent de paraître. Ces rencontres sont devenues un rendez-vous annuel dont l'objectif est de faire le point sur les réformes et les évolutions des finances publiques, celles de l'État, des collectivités territoriales et de la protection sociale en France et à l'étranger. Le présent ouvrage réunit les propositions avancées lors de la III^e Université pour la conduite du changement qui accompagne la réforme des finances publiques. L'ouvrage est divisé en deux parties. La première traite des finances de l'État. Les thèmes du pilotage et de la cohérence de la réforme des finances de l'État en France et à l'étranger et de la gouvernance des programmes constituent les trois premiers chapitres. La seconde partie est consacrée aux finances publiques locales et sociales (Sécurité sociale en France).

Bouvier, M. (2007). *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, Paris, LGDJ.

AFRIQUE

UN GUIDE COMPLET POUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES

Les institutions budgétaires et les techniques de budgétisation d'un pays remplissent plusieurs fonctions importantes telles que la fixation des priorités dans la répartition des ressources publiques et la planification pour l'atteinte des objectifs des politiques. L'efficacité de ces institutions a été reconnue parce qu'elles contribuent à l'amélioration des résultats financiers et économiques. S'agissant en revanche des pays en développement, les institutions et les processus budgétaires ne sont pas suffisamment efficaces pour atteindre les performances économiques espérées. Ce volume se veut un guide détaillé pour réformer la pratique de la budgétisation. Son auteur offre tout d'abord une description générale de la budgétisation et des institutions budgétaires : procédures, méthodes, instruments, concepts traditionnels ou modernes. Dans une deuxième partie, il présente deux études de cas, celles du Kenya et de l'Afrique du Sud.

Shah, A. (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington, D.C., Banque mondiale.

ÉTATS-UNIS

UN MANUEL SUR LA GESTION FINANCIÈRE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Cet ouvrage se présente comme un manuel étape par étape qui permet de mieux comprendre l'usage qui est fait au sein des organisations publiques des outils de la procédure budgétaire et de la gestion financière. Aussi son auteur propose-t-il une approche pragmatique par études de cas qui inclut nombre d'exercices et d'exemples. Il a conçu son ouvrage comme un programme de cours en gestion des finances publiques, lequel met l'accent sur l'application des outils de la gestion budgétaire sur le terrain. Il s'intéresse aux thèmes fondamentaux de cette discipline, dont la planification, l'analyse et l'information financière. Chaque chapitre est structuré comme un module d'apprentissage autonome qui fixe les objectifs et décrit les concepts clefs. Par conséquent, l'auteur met l'accent sur l'utilisation des instruments de gestion financière dans le monde réel.

Wang, X. (2006). *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*, Armonk, M. E. Sharpe.

INTERNATIONAL

LA DÉPENSE FISCALE, INSTRUMENT DE L'INTERVENTIONNISME PUBLIC

Le présent ouvrage livre une analyse détaillée de la dépense fiscale comme instrument privilégié de l'interventionnisme fiscal. L'auteur souhaite convaincre de la pertinence et de l'efficacité opérationnelle de ce concept. À cette fin, il s'attache tout d'abord à redéfinir la notion de dépense fiscale en isolant des caractéristiques objectives qui, dans la plupart des systèmes fiscaux, en signalent l'existence. À partir de ce préalable, l'auteur élabore un cadre typologique normatif qui distingue cinq catégories de dépenses fiscales et permet de mettre en place un instrument d'analyse qui : 1) uniformise les critères d'identification des dépenses fiscales; 2) cible les dépenses fiscales comparables à des dépenses budgétaires et intègre leur coût au budget des États; 3) améliore l'évaluation des choix budgétaires en permettant le transfert de la gestion des dépenses fiscales comparables aux dépenses directes. Signalons enfin que, sur le sujet, l'auteur compare trois États : le Canada, les États-Unis et la France.

Godbout, L. (2006). *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale : le rôle des dépenses fiscales*, Paris, Économica.

ÉTATS-UNIS

UN GUIDE POUR CONNAÎTRE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE FÉDÉRALE

Plusieurs dizaines de milliers de cadres et d'employés travaillent dans les services des administrations financières du gouvernement fédéral. Nombreux sont ceux par ailleurs qui travaillent pour d'autres paliers de gouvernements (État, comtés, municipalités) ou dans des organismes sans but lucratif et qui entrent quotidiennement en contact avec les premiers. Chacun d'eux a besoin de connaître les politiques, les normes, les procédures et les pratiques comptables du gouvernement fédéral. Ce guide s'adresse donc à tous les professionnels, mais aussi aux universitaires et aux étudiants, intéressés par le sujet. La première partie renseigne sur la nature et les principes de la gestion financière au sein du gouvernement fédéral. On y évoque notamment la *Chief Financial Officers Act* de 1990. Les structures du département du Trésor ou du budget fédéral y sont également décrites. La seconde partie est consacrée aux activités et transactions comptables fédérales.

Tierney, C. E. et autres (2007). *Federal Accounting Handbook: Policies, Standards, Procedures, Practices*, Hoboken, John Wiley & Son.

RECHERCHES

Le Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP) est un groupement d'intérêt scientifique fondé en 1999 par Michel Bouvier. Il réunit l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, le ministère des Finances, la Cour des comptes, le groupe Dexia Crédit Local et la Revue Française de Finances Publiques (RFFP).

*...une vision cohérente
et contemporaine
des finances publiques...*

LE GROUPEMENT EUROPÉEN DE RECHERCHES EN FINANCES PUBLIQUES

Par **Michel Bouvier**

Michel Bouvier est directeur du GERFIP

Michel.Bouvier@univ-paris1.fr

La Cour des comptes européenne, la Commission européenne ainsi que l'Académie des finances du Vietnam se sont également associées au Groupement. Le GERFIP a pour objectifs de développer la recherche en finances publiques en France et à l'étranger, de favoriser les échanges entre universitaires, praticiens et décideurs politiques et d'établir un contact direct entre les milieux professionnels et les milieux scientifiques. Il constitue un lieu de rencontres qui apporte des éléments de réflexion à tous ceux qui sont concernés par les questions financières publiques, qu'il s'agisse de la nouvelle gestion publique, des finances locales, des finances sociales, des finances européennes ou internationales, de la comptabilité publique ou encore du champ de la fiscalité.

EN LIAISON ÉTROITE AVEC L'UNIVERSITÉ

En tant que centre de recherche, le GERFIP soutient le master Droit et gestion des finances publiques des universités Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Paris 2 Panthéon-Assas dirigé par le professeur Michel Bouvier. Les étudiants participent à ses travaux et leur mémoire de troisième cycle est codirigé par un représentant de l'une des institutions membres du GERFIP. Les étudiants inscrits à la thèse en finances publiques sont également rattachés au GERFIP. Ainsi, 180 mémoires de recherche et 15 thèses en finances publiques ont déjà été soutenus et d'autres sont en cours de rédaction. De nombreux étudiants bénéficient de la vocation internationale du GERFIP en réalisant leur thèse en cotutelle avec une université étrangère.

Par ailleurs, en tant que chargés de mission, plusieurs doctorants collaborent aux activités du GERFIP en coordonnant certaines manifestations, en y participant et en dirigeant des études ou des travaux. Dans le cadre de ses activités de recherche, le GERFIP est en effet chaque année le promoteur de plusieurs manifestations.

UN LIEU DE RENCONTRE ET DE DÉBAT

D'une part, il organise depuis 1999 trois conférences-débats trimestrielles qui, autour d'un thème annuel, abordent des questions d'actualité en finances publiques en mettant l'accent sur les réformes en cours et à venir. Autour de quelques invités sont réunis des experts du GERFIP chargés de piloter, d'animer et de nourrir le débat. Les participants à cette manifestation sont également invités à faire part, par écrit ou oralement, de leurs interrogations ou de leurs commentaires. Les thèmes traités depuis 1999 sont les suivants :

- La dépense publique (1999-2000);
- Sincérité et transparence des finances publiques (2000-2001);
- Souveraineté et finances publiques (2001-2002);
- La légitimité de la ressource publique (2002-2003);
- Acteurs et processus des finances publiques (2003-2004);
- L'évaluation dans le système financier public (2004-2005);
- La mise en application de la LOLF dans le cadre du budget (2005-2006);
- Un politique face aux experts (2006-2007).

Les conférences-débats du GERFIP font également l'objet d'une publication dans la RFFP. Ainsi, à l'occasion de la campagne pour les élections présidentielles, messieurs Gilles Carrez (député), Alain Lambert (sénateur et ancien ministre), Jean Arthuis (sénateur et ancien ministre) et Didier Migaud (député) ont successivement répondu aux questions des experts du GERFIP et alimenté une réflexion reprise dans un dossier spécial dans le numéro 97 (2007) de la RFFP. Ces conférences régulières sont gratuites et attirent à la Sorbonne un public toujours plus important, constitué d'étudiants de troisième cycle et de doctorants, d'universitaires, de journalistes, de praticiens, de hauts fonctionnaires et de magistrats ou encore d'hommes politiques.

D'autre part, le GERFIP tient chaque année, depuis quatre ans, son Université de printemps de Finances publiques. Cette manifestation internationale, qui se déroule sur deux journées, se veut un lieu d'échanges et de réflexions. Elle est destinée à promouvoir une vision cohérente et contemporaine des finances publiques tant du point de vue local que du point de vue

national et international. Réunissant chaque jour près de 20 intervenants et plus de 300 participants, cette manifestation constitue la plus importante rencontre universitaire dans ce domaine. Les actes de ces journées d'étude font l'objet d'une publication spéciale aux éditions LGDJ.

À VOCATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Enfin, le GERFIP collabore à l'organisation de différents colloques et manifestations nationaux ou internationaux. À titre d'exemple, l'année 2006-2007 a été marquée par la tenue d'une conférence à la Cour des comptes, à l'occasion de son bicentenaire, sur le thème « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement ». Mais cette année marque également le lancement de rencontres bilatérales sur le thème des finances publiques. Ainsi, après avoir été à l'origine à Paris d'une rencontre sur le thème « La réforme des finances publiques en France et en Espagne », le GERFIP s'est associé avec le ministère des Finances du Royaume du Maroc pour organiser à Rabat, en septembre 2007, une manifestation similaire. Véritables succès, ces rencontres internationales se déclineront dans de nombreux autres pays en 2008 telles l'Italie, la Grèce, la Pologne...

Institution scientifique indépendante, le GERFIP répond favorablement aux demandes d'expertise, de formation professionnelle, de bilan et d'évaluation qui peuvent lui être formulées par les collectivités ou les institutions nationales et internationales. La réflexion que le GERFIP développe dans ses études et ses rapports comporte cinq caractéristiques principales :

- Elle appréhende les questions financières publiques sous leurs angles les plus divers (économique, juridique, sociologique, politique) et sur tous les niveaux (international, national et local);
- Elle est menée d'un point de vue scientifique avec le souci d'écartier toute forme d'*a priori*;
- Elle se situe dans le moyen et le long terme;
- Elle est à la fois fondamentale et opérationnelle;
- Elle porte un intérêt majeur aux finances publiques comparées.

Les coordonnées et l'ensemble des activités et des manifestations du GERFIP peuvent être consultés sur son site Web : www.gerfip.org

RÉFÉRENCES

La rubrique « RÉFÉRENCES » apporte un éclairage sur les communications déposées et les débats menés lors de congrès, séminaires, colloques ou symposiums tenus à travers le monde.

LES RENDEZ-VOUS EUROPÉENS DE LA GESTION PUBLIQUE

RENDEZ-VOUS ORGANISÉS PAR L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE FRANCE / STRASBOURG – 3 ET 4 AVRIL 2007

En cette année de célébration du cinquantième anniversaire du traité de Rome, la ville de Strasbourg, siège du Parlement de l'Union européenne, a accueilli les premiers Rendez-vous européens de la gestion publique. Le titre retenu pour cette première édition était : L'Europe, chance ou risque pour la gestion publique? Le lancement de ces Rendez-vous symbolise en effet la volonté de poursuivre la construction européenne en y intégrant une réflexion approfondie sur le rôle et l'évolution des fonctions publiques. En dépit du fait que les fonctions publiques des États européens ont une histoire différente, des cultures et des méthodes originales, elles relèvent des défis communs et les écueils qu'elles rencontrent sont similaires. Ces Rendez-vous sont un lieu de rassemblement des gestionnaires publics en situation de responsabilité. Ils ont l'occasion de comparer leurs « bonnes pratiques » et de partager leurs difficultés. Plus précisément, l'objectif de ces rencontres est d'offrir un cadre régulier d'échanges pour ceux qui, œuvrant dans un domaine de l'action publique, doivent affronter la complexité croissante des affaires publiques, mais aussi de concevoir des solutions. Dix-huit pays étaient représentés et les thèmes abordés avaient trait à la motivation des personnels, à l'usage des technologies, à l'évaluation des politiques publiques, à l'information des usagers, à la mobilité des personnes... Il est possible de prendre connaissance des Actes de l'édition du printemps 2007 en visitant le site Web des Rendez-vous européens de la gestion publique.

École nationale d'administration
<http://www.gestionpublique.eu/presentation.html>

POUR UNE AIDE PLUS EFFICACE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE

FORUM ORGANISÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE, LA PRÉSIDENCE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA GLOBAL DONOR PLATFORM FOR RURAL DEVELOPMENT / BERLIN – 18-20 JUIN 2007

C'est dans la semaine du 18 juin 2007 que s'est tenu à Berlin le Deuxième Forum européen sur le développement rural durable. Les objectifs du forum étaient : 1) stimuler le partage en réseau d'idées et d'expériences sur le développement rural; 2) fournir une occasion d'échanges sur les questions les plus récentes du développement rural et de nouveaux modes de faire dans la coopération au développement; 3) renforcer les efforts de coordination des programmes de coopération au développement des États membres, en lien avec la déclaration de Paris; 4) engager un dialogue de haut niveau pour mettre en relief les questions de développement rural et alimenter le débat politique plus large sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le thème principal de cette deuxième édition du Forum était « Développement durable et réduction de la pauvreté rurale en Afrique : comment faire de l'Europe un partenaire plus efficace? » Le point de mire géographique était l'Afrique subsaharienne, dont le développement est capital si l'on veut atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Une importance particulière a été accordée à l'amélioration des politiques et des programmes de développement rural qui encadrent les changements économiques, sociaux et environnementaux en cours dans les zones rurales. En mettant l'accent sur les aspects opérationnels, les participants ont tenté de défricher des pistes pour améliorer la mise en œuvre et la coordination de l'aide.

Commission européenne
Présidence allemande de l'Union européenne
Global Donor Platform for Rural Development
<http://www.ruralforum.info/fr/home>

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Pour plus d'information : Danyelle Landry, secrétaire de L'Observatoire
418 641-3000, poste 6574
courriel : danyelle_landry@enap.ca

Pour consulter les publications de L'Observatoire : www.observatoire.enap.ca

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
VIGIE

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2006
ISSN 1708-7252



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP