Diffusion Générale **OCDE/GD(96)110**

BUDGET ET DÉCISIONS POLITIQUES

DOCUMENTS SIGMA : N° 8

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris 1996

40655

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA -- Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale -- est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et de la CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. L'OCDE et plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent également des ressources. SIGMA soutient les efforts de réforme des administrations publiques déployés en Europe centrale et orientale.

L'OCDE -- Organisation de Coopération et de Développement économiques -- est une organisation intergouvernementale réunissant 27 démocraties à économie de marché avancée. Le Centre transmet les conseils et l'assistance de l'OCDE concernant les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique engagés dans des réformes. CE/PHARE fournit des aides financières pour soutenir ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'au stade où ces pays sont prêts à assumer les obligations de Membre de l'Union européenne.

Créé en 1992, SIGMA relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA). Le PUMA fournit des informations et des analyses d'experts de la gestion publique aux décideurs des pays Membres de l'OCDE et facilite les contacts et les échanges d'expériences entre responsables de la gestion du secteur public. Par l'intermédiaire du PUMA, SIGMA offre à onze pays les précieuses connaissances techniques accumulées au cours de nombreuses années d'étude et d'action.

Les gouvernements participants et le Secrétariat de SIGMA collaborent d'une façon flexible afin de créer des programmes de travail conçus pour rendre les gouvernements mieux à même d'améliorer la gestion publique conformément à leurs priorités propres et à la mission de SIGMA. Cette initiative fait appel à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique pour fournir des services de conseil et une analyse comparative des différents systèmes de gestion. Par ailleurs, SIGMA collabore étroitement avec d'autres donneurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

Dans tous ses travaux, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. À cette fin, SIGMA accorde notamment un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant les praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE.

Les activités de SIGMA se répartissent entre six domaines : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, supervision administrative et services d'information.

Copyright OCDE, 1996

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage vise à fournir des références et un instrument de formation pour les gestionnaires publics des économies en transition, particulièrement ceux responsables des budgets et de l'élaboration des politiques.

Ce livre fait suite au séminaire multinational de Ljubljana (1er et 2 avril 1996). Il reproduit les textes qui y furent présentés dans un format approprié à leur utilisation comme références et instrument de formation. Par exemple, on trouvera au début de chacune des parties des précisions terminologiques susceptibles d'en faciliter la lecture et la consultation ainsi que des survols et des notes comparatives quant aux systèmes et expériences présentés dans les textes. De même, à la fin de chaque texte, des outils de suivi offrent au lecteur la possibilité de compléter aisément son information.

Origines, thèmes et choix

Les relations entre budget et politiques ne sont faciles nulle part. Les décideurs des économies en transition font face à des défis particulièrement ardus puisqu'ils doivent harmoniser les contraintes et les exigences de la budgétisation et de la prise de décision politique alors même que les structures de support et les institutions sont en pleine mutation. Ce constat a donné naissance au projet dont ce livre et les séminaires sont l'aboutissement.

La stratégie suivie a été établie après discussions approfondies avec des hauts fonctionnaires des pays SIGMA. Elle a consisté à sélectionner dans l'expérience des pays de l'OCDE les exemples et systèmes à la fois les plus exemplaires et les plus immédiatement pertinents aux changements de structure qui se poursuivent dans les économies en transition. Ce double critère de choix des textes et des auteurs s'est tout naturellement prolongé dans les quatre grands domaines des relations entre budget et politiques. Ceux-ci correspondent aux quatre parties de l'ouvrage.

- L'état actuel de l'ensemble de la théorie et de la pratique, des solutions, des évolutions et des problèmes encore à résoudre.
- L'élaboration des politiques et du budget, y compris leurs passages devant les législatures.
- La mise en œuvre, l'évaluation et le contrôle des politiques et du budget.
- Un état de la question quant à deux enjeux actuels particulièrement graves : l'utilisation des sociétés contrôlées par l'État et la gestion de la sécurité sociale.

Responsabilités et remerciements

SIGMA remercie les auteurs des articles dont les noms et qualités apparaissent en tête de chapitre ainsi que les hôtes du séminaire de Ljubljana, le gouvernement slovène, et notamment l'Office des Affaires européennes et son directeur, M. Benjamin Lukman, ainsi que le Ministère des Affaires étrangères. SIGMA exprime aussi sa gratitude aux participants présents à cette occasion et aux experts des économies en

transition qui ont offert leurs suggestions et analyses lors des réunions préparatoires (voir liste à la page suivante).

M. François Lacasse, professeur à l'Université du Québec (Hull) et ancien fonctionnaire à l'OCDE et au gouvernement canadien, a dirigé l'ensemble du projet et la réalisation de ce livre. Nous l'en remercions. Il nous fait plaisir de souligner la contribution de M. Jim Adams (révision), de Mlle Florence Lafay et du service de traduction de l'OCDE. Au secrétariat de SIGMA, ont assuré la bonne marche du projet Mmes Linda Duboscq, Caroline Keogh, Joan Levins, Nathalie Lukasiewicz, Alison Millot et Thuy-Tien Vo, elles méritent toute notre gratitude.

Lawrence J. O'Toole
Conseiller senior, gestion des dépenses
SIGMA

Jean-Pierre Rostaing
Conseiller, gestion de la prise de décision
SIGMA

PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE "BUDGET ET DÉCISIONS DE POLITIQUES : HARMONISATION ET COMPLÉMENTARITÉ", LJUBLJANA, 1er ET 2 AVRIL 1996

ALBANIE
Mme Mimoza DHEMBI
Directeur du Département du Budget
Ministère des Finances

M. Armand SHARRA
Expert senior du Département
de l'Administration publique
Bureau du Premier Ministre

BULGARIE
Mme Valentina GROZDANOVA
Directeur de la Division
de la Politique budgétaire
Ministère des Finances

M. Dobrin PINDJOUROV
Directeur adjoint du Département
du Budget général
Ministère des Finances

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
M. Jan KINST
Directeur adjoint du Département
du Budget de l'État
Ministère des Finances

ESTONIE
M. Tiit SAAT
Vice-Chancelier
Ministère des Finances

M. Imre SIIL
Directeur de la Chancellerie d'État
Chancellerie d'État

HONGRIE
Mme Agnes CSANADY
Directeur général a.i.
Département de la Politique budgétaire
et économique
Bureau du Premier Ministre

Dr. Zoltán BÖSZE
Directeur adjoint du Département
du Budget de l'État
Ministère des Finances

POLOGNE
Mme Lidia WILK
Directeur adjoint
Département de Politique et
d'Analyses financières
Ministère des Finances

Mme Waclawa WOJTALA
Conseiller auprès du Vice-Prime Ministre
Comité économique du Conseil des Ministres

ROUMANIE
M. Mihai UNGHIANU
Secrétaire général adjoint
du Gouvernement de la Roumanie
Secrétariat général

SLOVÉNIE
Mme Hilda DOLENC-MIHEVC
Sous-Secrétaire d'État
Bureau du Premier Ministre

M. Andrej ENGELMAN
Secrétaire d'État
Ministère des Finances

Mme Tatjana SVAJGER
Directeur du Bureau de Contrôle de l'Aide
technique étrangère
& de l'Unité d'Application PHARE
Ministère des Finances

AUTRES EXPERTS AYANT PARTICIPÉ À LA PRÉPARATION DU SÉMINAIRE

M. Lazar COMANESCU
Directeur chargé de l'Union européenne
Ministère des Affaires étrangères
Roumanie

Dr. Jaroslaw PIETRAS
Directeur
Unité économique de l'Intégration européenne
Pologne

M. Dimitar RADEV
Premier Vice-Ministre
Ministère des Finances
Bulgarie

Dr. Dusan SOLTES
Directeur
Ministère de l'Intégration européenne
République Slovaque

M. Pavel STEPANEK
Directeur
Ministère de la Politique financière
Ministère des Finances
République Tchèque

MODE D'EMPLOI

Pour faciliter l'utilisation de l'ouvrage comme référence et instrument de formation, les éléments suivants ont été ajoutés aux textes des experts :

- ***Pour en savoir plus...***

À la fin de chaque article, on trouvera un encadré identifiant les références les plus immédiatement pertinentes et des indications pour se les procurer aisément.

> Pour l'ensemble du livre, les compléments les plus immédiats sont :
>
> *Profils de centres de gouvernement* (publication à paraître)
> *La Budgétisation au service des Résultats* (1995)
>
> OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris cédex 16, France
> Tél. (33-1) 45 24 82 00/ TELEX 640048/Télécopie (33-1) 45 24 85 00.

- ***La présentation des point saillants de chacune des parties***

Au début des parties II, III, IV du livre, des notes de *Présentation* attirent l'attention du lecteur sur les principaux points communs et différences entre les systèmes présentés dans les articles de cette partie, en insistant sur les questions plus techniques.

La section intitulée *Vue d'ensemble* (ci-après) fait de même à un niveau plus général, résumant les points essentiels des contributions et les situant dans une plus vaste perspective, celle de l'évolution des pays de l'OCDE en la matière.

- ***Les noms d'institutions et les équivalences de fonctions dans les différents pays***

Les fonctions des institutions dont on traite et la traduction des noms d'institutions posent toujours problème. Par exemple : le *"Treasury"* du Royaume-Uni correspond au Ministère des Finances allemand et incorpore les fonctions des Ministères des Finances et du Budget français ; il n'a virtuellement rien à voir avec le *"Treasury"* américain (responsable du financement et de la gestion de la dette publique) ; le *"Treasury Board"* canadien correspond, grosso modo, au Ministère du Budget en France ; etc.

Pour aider le lecteur à s'y retrouver, trois techniques ont été utilisées :

- Un tableau des équivalences entre pays a été placé à la *dernière page* de l'ouvrage, immédiatement précédée par une courte liste de définitions de "termes utiles".

- Au tout début des textes pertinents, un encadré de *REPÈRES* contient certaines définitions clés et prévient le lecteur quant aux confusions possibles.

- Au sein des textes, lorsque les fonctions de l'institution dont traite l'auteur pouvaient prêter à confusion, les termes génériques comme *BUDGET, CENTRE, INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES*, etc., ont été utilisés en remplacement des termes nationaux, après une première mention de chacun des termes nationaux et de son équivalence générique.

TABLE DES MATIÈRES

VUE D'ENSEMBLE 15

PREMIÈRE PARTIE : LES ENJEUX 21

Budgets et politiques : questions, tensions et solutions 23
par F. Lacasse

Résumé 25
I - Théorie budgétaire et élaboration de la politique publique :
d'une domination illusoire à des succès modestes 31
II - Le Budget et le Centre : harmonisation, complémentarité et co-responsabilité 36
III - Normes budgétaires et élaboration de la politique publique : questions spécifiques . . 43
IV - Conclusions 54

Le déséquilibre entre politique et budget : l'expérience du Canada depuis les années 60 59
par H. Sims

Résumé 61
Introduction 65
I - Le système de prise de décision et la procédure budgétaire au niveau central :
une vue d'ensemble 66
II - Les déséquilibres entre politique et budget dans les années 60 et 70 70
III - Les réponses 73
Conclusion 84

DEUXIÈME PARTIE : ÉLABORATION ET APPROBATION DES POLITIQUES ET DES BUDGETS 89

La prise de décision et la procédure budgétaire en France 97
Par S. Hel-Thelier, Y. Mény, et A. Quinet

Résumé 99
Introduction 103
I - La cohérence et l'homogénéité de la prise de décision en France 103
II - La procédure budgétaire en France 109

Structures et techniques de prise de décision et de gestion budgétaire dans un pays fédéral : l'Allemagne 131
par K. H. Heller et H. J. Wolff

Résumé 133
I - l'État fédéral allemand 137
II - Le gouvernement fédéral 139
III - Le Bureau du Chancelier 141
IV - Le système budgétaire allemand et le Ministère des Finances 144
V - Les réformes et les défis récents 149

La gestion du processus décisionnel dans les gouvernements de coalition : le cas du Danemark 157
par A. Wolf

Résumé 159
Introduction 163
I - Les gouvernements de coalition au Danemark 163
II - La structure de base de la coordination politique dans des gouvernements de coalition 164
Conclusions 169

Politiques et budgétisation législative aux États-Unis 173
par H. Havens

Résumé 175
Introduction 179
I - La structure institutionnelle du gouvernement américain 179
II - le rôle du Congrès 183
III - Le processus législatif 184
IV - Le processus budgétaire 186
V - L'établissement par l'exécutif des propositions budgétaires 187
VI - L'action du Congrès 189
VII - Le processus budgétaire annuel au sein du Congrès 192
VIII - Les procédures additionnelles de contrôle du budget 193
IX - Le budget et les nouveaux conflits politiques 195
Conclusion 196

TROISIÈME PARTIE : MISE EN ŒUVRE, ÉVALUATION, CONTRÔLE ET CHANGEMENTS 199

Évaluer les politiques et contrôler leur mise en œuvre : l'expérience du Royaume-Uni 205
par R. Allen

Résumé 207
Introduction 211
I - Le traitement des initiatives politiques 214
II - Le cycle de planification des dépenses publiques 215

III - L' examen des dépenses publiques et les contraintes européennes 217
IV - L'estimation préalable des coûts des nouvelles politiques 219
V - Le processus de suivi et de contrôle des dépenses publiques 221
VI - Les examens des dépenses 225
VII - Évaluation des politiques 227
VIII - Mesure de l'output et de la performance 228
Conclusion 231

Initier des changements de politiques en Suède :
le groupe d'experts en économie publique (ESO) 239
par G. Schubert

Résumé 241
Introduction 245
I - La création de l'ESO 245
II - Le statut officiel de l'ESO 248
III - La direction, le Budget et le personnel de l'ESO 251
IV - Le rôle de l'ESO 253
V - Les méthodes de travail 254
VI - Le travail de l'ESO au cours des années 257
VII - L'impact de l'ESO 259
Conclusion 260

De l'audit à l'analyse de politiques : le travail du *General Accounting Office (GAO)*
aux États-Unis 265
Par H. Havens

Résumé 267
Introduction - Les multiples sources d'information 271
I - *Le General Accounting Office* (GAO) 273
II - L'évolution de la mission du GAO 275
III - L'activité du GAO à l'heure actuelle 276
IV - Les relations extérieures du GAO 282
V - Difficultés rencontrées par le GAO 285
VI - L'avenir du GAO 287

QUATRIÈME PARTIE : AIRES DE CO-RESPONSABILITÉ ENTRE CENTRE ET
BUDGET : LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LES TRANSFERTS AUX PERSONNES . 289

Entreprises publiques et politiques publiques dans l'Union Européenne 293
par J. Fournier

Résumé 294
Introduction 299
I - Les expériences nationales et la place du secteur public 299
II - L'approche communautaire et les évolutions en cours 305
Observations terminales 313

Un enjeu de co-responsabilité : la maîtrise des dépenses de transferts 317
par F. Lacasse

Résumé 318
I - Un problème à facettes multiples 323
II - Offre de transferts : présentation des études 324
III - Des convergences surprenantes 326
IV - Offre de transferts : contrôle et production 330
Conclusions 337

Liste de termes utiles 347

Tableau : Institutions équivalentes 349

VUE D'ENSEMBLE

Les quatre parties de l'ouvrage vont du général au particulier.

La première partie (Lacasse, Sims) traite l'ensemble des relations entre la prise de décision politique et le budget.

L'article de Lacasse porte sur l'ensemble des questions -- celles résolues, celles en voie de l'être et les autres -- des interfaces entre politiques et budget. Il y passe en revue l'évolution de la théorie budgétaire au cours des trois dernières décennies, il fait de même pour les principales évolutions des pratiques. Les enjeux des relations entre décisions politiques et budget sont d'abord regroupés sous les rubriques d'harmonisation et de complémentarité.

L'accent est mis sur deux aspects. On insiste d'abord sur la nécessité de différences marquées dans les institutions du Centre et du Budget, vu la diversité des obligations gouvernementales. Gérer efficacement l'harmonisation et la complémentarité entre les deux consiste non à fondre leurs perspectives mais à harnacher leurs divergences. Deuxièmement, l'article présente les enjeux immédiats des relations entre budget et politiques au titre de l'exhaustivité du budget (sa capacité à présenter l'ensemble des actions gouvernementales), de la budgétisation pluriannuelle (particulièrement en ce qui a trait à l'intégration des coûts des nouvelles politiques), et, enfin, de l'obligation de rendre compte. Pour chacun de ces points, l'auteur fait le point sur la nature des tensions entre Budget et Centre, sur les solutions qui émergent des évolutions de certains pays de l'OCDE et, enfin, sur les questions non encore résolues.

Au-delà de la complémentarité et de l'harmonisation entre les deux instances de cohérence gouvernementale, existent, de façon particulièrement importante à l'heure actuelle, dans tous les pays, les problèmes de *co-responsabilité* entre Centre et Budget. Sont regroupés à cette enseigne les capacités des deux institutions *centrales* de tout gouvernement à assumer efficacement leurs responsabilités particulières : élaborer des politiques (y compris des budgets) dans une perspective dépassant les enjeux sectoriels, connaître et tenir compte des interactions entres politiques sectorielles, intégrer une perspective prévisionnelle et de long terme.

C'est à cette enseigne de la co-responsabilité qu'on trouve les dysfonctions les plus sérieuses des structures et systèmes de support budgétaires et politiques, les lacunes qui sont en partie responsables des dérives en matière de politique sociale, des faiblesses de l'action publique en matière d'emploi et de développement régional.

Le texte de Sims offre une perspective aussi générale mais sous un angle complètement différent. Il raconte et analyse l'expérience canadienne des quinze dernière années sous l'angle *du manque d'harmonisation* réelle entre politiques et budget. Ce faisant, il cerne précisément les dysfonctions attribuables aux caractéristiques des systèmes de support à la prise de décision (existence de réserves sectorielles, déconnection entre décisions sur les politiques et sur l'affectation des ressources, etc.) Il relate les correctifs apportées à ce niveau au cours des ans, de même que les nouveaux instruments utilisés, par exemple les révisions de l'ensemble des programmes. Cette partie de sa contribution complète celles d'autres auteurs dans les parties II et III (respectivement, élaboration et mise en œuvre des budgets et des politiques).

Le diagnostic de Sims est plus percutant encore quand il s'attache à montrer comment les problèmes graves qu'il rapporte ont surgi non surtout des systèmes et de l'agencement des institutions mais des comportements des hommes. Il illustre ainsi, à partir du cas d'un pays doté d'institutions stables, de processus imparfaits certes mais bien rodés, les limites des contributions des unes et des autres. Il rejoint en cela certaines conclusions de Lacasse : des systèmes et processus efficaces de relations entre budget et politiques sont nécessaires mais jamais suffisants pour conduire à des résultats corrects. La modestie est de mise.

La seconde partie porte sur les système de prise de décisions politiques et budgétaires. Elle comporte quatre articles dont les deux premiers décrivent en détails les processus pertinents en France (Hel-Thelier/Mény/Quinet) et en Allemagne (Heller/Wolff). Le troisième (Wolf) explique la gestion assez particulière de ces processus qu'impose au Danemark les situations de gouvernement minoritaires et de coalition. La contribution de Havens sur la “budgétisation législative” décrit les processus américains où le pouvoir législatif est, en matière budgétaire, beaucoup plus considérable que dans tous les autres pays de l'OCDE.

Le système français est celui où virtuellement tout le processus budgétaire prend place au sein de l'exécutif, où la préparation du budget et l'intégration des décisions politiques au cadre budgétaire adopté s'effectue essentiellement entre le Budget, le Centre et les ministères sectoriels, au niveau national. Le système comporte une solide direction centrale et une étroite collaboration entre Centre et Budget. Par exemple la détermination du cadre budgétaire imposé aux ministères prend la forme d'une lettre du Premier Ministre. On trouve dans cet article limpide une description détaillée du calendrier des différentes étapes de préparation du budget ; de la nature des négociations, calculs, arbitrages qui y prennent place; des différents acteurs du processus -- notamment leurs niveaux et fonctions -- qui interviennent à chacune des étapes. En outre, les auteurs indiquent comment les nouvelles initiatives sont gérés, quels instruments d'ajustement sont utilisés en cours d'année, quels changements sont en cours ou envisagés, etc.

Le régime allemand, lui, comporte des ouvertures additionnelles à deux titres : le caractère fédéral du pays et de son régime fiscal impose une participation effective des *Länder* ; ses traditions l'ont conduit à faire une place considérable à des institutions comme la Banque Centrale et des instituts de recherches indépendants qui, s'ils n'interviennent évidemment pas dans les négociation budgétaires stricto sensu, participe aux débats publics par la publications de leurs avis et prévisions. Plus encore, le cadre macro-économique du budget est essentiellement arrêté conjointement par une instance qui n'appartient pas au Ministère des Finances et où sont représentés les *Länder*. Comme dans le cas français, l'auteur décrit très précisément les mécanismes et acteurs (qualités, positions, relations), les règles de fonctionnement et les défis actuels des processus politique et budgétaire. Il insiste en particulier sur les initiatives récentes destinées remplacer partiellement les contrôles de conformité par une gestion des résultats et de l'efficience, sur le rôle clé d'éléments comme la confiance et les contacts informels, même dans une procédure aussi rigidement encadrée que celle qui conduit au dépôt d'un budget.

Les exemples danois et américains s'éloignent encore plus du modèle budgétaire qui serait une chasse gardée des agences centrales du pouvoir exécutif. Les articles se concentrent, non plus sur les processus internes à l'exécutif mais sur les systèmes situés en aval de ces étapes de décision politiques et budgétaires: la gestion par des comités parlementaires et ministériels des situations de coalition au Danemark, une véritable budgétisation législative aux États-Unis.

Au Danemark, les nécessités politiques inhérentes à une tradition de gouvernement minoritaire ou de coalitions (ou les deux) ont entraîné un processus budgétaire où les instances parlementaires de coalition jouent un rôle déterminant. Cette gestion parlementaire-politico-budgétaire des situations de coalition est suffisamment longue et bien ancrée pour qu'on puisse parler d'un modèle danois en la matière.

Celui-ci se caractérise par le fait que l'instance parlementaire décisive, le Comité de la Coalition, comporte des liens très étroits avec le Conseil des Ministres et la direction des partis de la coalition: les ministres et chefs de parti y siègent et assurent une coordination stable des processus qu'on aurait pu croire beaucoup plus difficile en l'absence d'un gouvernement jouissant d'une majorité claire à la législature.

L'exemple américain est celui, unique, où, littéralement, la budgétisation est dominée par le pouvoir législatif, non seulement au sens formel accepté partout ailleurs (i.e. la sanction parlementaire est essentielle pour le budget) mais aussi au sens technique: les principaux arbitrages budgétaires sont profondément influencée, directement, par le pouvoir législatif. Ce dernier possède son propre système de support technique par exemple en matière de prévisions macro-économiques, d'évaluation des impacts financiers des nouvelles lois proposées, etc. Cet éclatement des pouvoirs entre législatif et exécutif constitue un cas limite en la matière et les mécanismes requis pour gérer un tel système présente un grand intérêt pour quiconque envisage des changements destinés à augmenter le rôle propre du législatif au-delà des pratiques habituelles dans les autres pays de l'OCDE.

Au-delà de ces différences attribuables aux traditions, constitutions et situations politiques, les systèmes d'élaboration du budget et de son intégration à la prise de décision politique présentent d'importantes ressemblances. Celles-ci paraissent bien ressortir de ces bonnes pratiques ayant subi avec succès l'épreuve du temps. Les auteurs montrent par exemple que, partout, des procédures exceptionnelles sont prévues pour le financement de nouvelles politiques une fois le budget adapté, procédures exigeant la concurrence du Centre et du Budget ; le temps requis pour le processus budgétaire -- essentiellement pour les négociations, calculs et ajustements -- est fort long, allant jusqu'à dix-huit mois; l'apport très positif des systèmes de support techniques (et de la confiance qu'on porte aux fonctionnaires qui les gèrent) dans l'efficacité des processus, notamment pour ce qui est de réduire les embouteillages au sommet, de minimiser le nombre et la fréquence des arbitrages qui doivent remonter jusqu'au Premier Ministre et au Ministre des Finances.

De même, les évolutions en cours se ressemblent d'un système à l'autre. Les maîtres mots sont décentralisation, responsabilisation des gestionnaires, contractualisation des rapports entre ministères dépensiers et Budget (spécification des tâches à accomplir, des missions ; réduction du nombre de catégories de dépenses où s'exercent directement les contrôles parlementaires et d'audit, etc.). En d'autres termes, même des systèmes bien rodés éprouvent des besoins de changements. À l'heure actuelle, leur orientation essentielle est, tant pour le Centre de Gouvernement que pour le Budget, de favoriser dans la gestion publique une culture et une régulation plus axées sur les résultats en lieu et place de contrôle tatillons que la taille actuelle des administrations rend moins efficaces. Enfin, les auteurs observent la poursuite et même l'accélération d'une tendance clair des dernières décennies: le rôle accru du Budget et du Centre dans le contrôle et l'orientation des dépenses effectuées par des organismes formellement (et jusqu'à récemment réellement) indépendants et jouissant de leurs propres sources de revenus, par exemple les grandes entreprises publiques et les fonds de sécurité sociale (santé comprise).

La troisième partie traite de la mise en œuvre du budget et des politiques, du suivi et de l'évaluation. Elle comprend trois articles : Allen présente l'ensemble du système britannique, Schubert une institution suédoise originale et performante (ESO, le groupe expert en économie publique) dont le rôle essentiel est d'initier et de stimuler des révisions en profondeur des politiques et de leur gestion ; enfin, Havens présente la plus grande organisation d'évaluation et d'audit de la planète : le GAO (*General Accounting Office*) américain, organisation responsable au pouvoir législatif, le Congrès, et dont l'évolution l'a conduit à dépasser largement les fonctions d'audit pour se concentrer sur toutes les facettes de l'évaluation des politiques et de leur gestion.

Allen décrit pour le Royaume-Uni l'ensemble du système de suivi et d'évaluation qu'on y trouve

du côté de l'exécutif. Ce faisant, il complète les articles présentés dans la partie précédente (surtout le cas français) sur l'élaboration des politiques et du budget. Par exemple, les exigences des processus britanniques en matière de nouvelles politiques sont particulièrement intéressantes en ce qu'elles obligent le ministère concerné, pour que sa proposition puisse être examinée en Conseil des Ministres, à en calculer les implications financières à moyen terme ainsi que son impact sur d'autres politiques, en sus des analyses de gestion demandées par exemple sur les possibilités de livrer les services en utilisant les marchés. L'auteur nous fournit donc un exemple particulièrement intéressant des liens entre les processus de décision d'une part, de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre d'autre part. Bien entendu, plus les deux sont étroitement liés, utilisent des méthodes comparables, formulent des exigences précises, plus il est facile de vérifier si les objectifs ont été réalisés et, sinon, quels sont les modifications qui s'imposent.

Sur le suivi de la mise en œuvre, l'auteur présent la panoplie de techniques et de processus utilisés allant du simple contrôle mensuel des décaissements aux révisions globales des politiques existantes. Enfin, il décrit l'agencement des institutions participant à la mise en œuvre et aux évaluations, du Budget à "l'*Efficiency Unit*" (Bureau d'étude de l'efficacité et de l'efficience rattaché directement au Premier Ministre) en passant par les organismes ne relevant pas de l'exécutif, tel le bureau d'audit parlementaire et les commission parlementaires spécialisées dans les questions d'affectation de ressources.

Le texte de Schubert porte sur une institution unique à la Suède, l'ESO (Groupe d'experts en économie publique), et qui suscite un vif intérêt vu son succès et son originalité en matière d'examen des politiques et d'amélioration du niveau des débats publics sur leurs effets économiques et sociaux.

Cette contribution montre qu'il est possible, avec des ressources fort modestes, d'aider considérablement à l'accomplissement de tâches difficiles de co-responsabilité entre Budget et Centre de gouvernement : celles qui consistent à prévoir et à ré-examiner les politiques existantes alors que les groupes d'intérêts concernés ne tiennent guère au changement même si l'intérêt public l'exige. Schubert explique comment il est possible d'établir et de gérer efficacement une institution qui combine à la fois l'indépendance requise pour la recherche et la mise en question du *statu quo* et suffisamment d'intégration au système pour que ses travaux soient pertinents, contribuent aux débats et influencent les décisions.

Les caractéristiques d'ESO capables de favoriser pareils accomplissements sont étonnamment simples : indépendance des recherches, publication et diffusion sous la responsabilité des auteurs (fonctionnaires, universitaires, consultants), strict contrôle de l'ESO portant uniquement sur la qualité scientifique des études, rattachement au Ministère des Finances, souci de diffuser largement les résultats, intégrité intellectuelle des personnes nommés à la direction et au secrétariat d'ESO, etc.

Le troisième article de cette partie III (Havens) présente le travail du GAO américain (organisme du Congrès chargé de l'audit, des évaluation de gestion et des politiques). Cette institution est exemplaire à bien des égards : sa taille (3 800 employés), son rôle de leadership méthodologique, son évolution (le pionnier -- et de plusieurs années -- parmi les pays de l'OCDE à transformer l'audit traditionnel et les vérifications de conformité en de véritables analyses visant à déterminer si le contribuable en avait pour son argent, ses relations très complexes et très élaborées avec le pouvoir législatif (comme partout ailleurs, le "client" de ce type d'institution) et les ministères. L'auteur, en plus de présenter précisément les activités du GAO, s'attache à expliquer son modus operandi interne (formation, règles de conduite, expertises) et surtout ses relations aux élus du Congrès. À cet égard, il complète et illustre de façon très concrète le fonctionnement des institutions dont il a traité en Partie II sous la rubrique de "budgétisation législative".

Comme dans le cas de l'ESO suédois, les succès tiennent au difficile équilibre entre pertinence et rigueur, intégration et indépendance. Il est d'ailleurs remarquable que le GAO, même au cours des attaques virulentes dont il a été l'objet récemment, n'a jamais été même accusé de biaiser les analyses, d'avoir recours à autre chose que les meilleures méthodes et les expertises les plus au point. Ainsi ses

résultats survivent aux aléas politiques. Havens montre qu'une telle situation résulte d'efforts constants et très délibérés de gestion interne à l'institution. De même, l'équilibre entre pertinence à la décision et indépendance requiert des investissements considérables en temps et en énergie dans les relations avec les élus/clients, notamment pour ce qui du choix des questions à traiter en priorité.

Deux ensembles de problèmes très sérieux font l'objet de ***la quatrième et dernière partie*** : les entreprises publiques (Fournier) et les transferts aux personnes sous conditions d'invalidité, de maladie, de chômage ou de pauvreté (Lacasse). Dans les deux cas, il s'agit d'enjeux clairs et majeurs de co-responsabilité entre le Budget et le Centre du gouvernement. Ces domaines dépassent en effet par leur ampleur les responsabilités normalement confiées à des ministères sectoriels, ils mettent en cause l'ensemble de l'action de l'État.

Dans le cas des transferts, il s'agit des évolutions à moyen et long termes et des interactions entre politiques. L'une et l'autre, dans nombre de pays de l'OCDE, ont mis à mal la capacité d'action du gouvernement par des dérives incontrôlées des dépenses et par leurs effets pernicieux sur l'augmentation du chômage mesuré et sur le fonctionnement des marchés du travail. Quant aux entreprises publiques, les problèmes qu'elles ont occasionné au cours des deux dernières décennies, tant du côté budgétaire que de celui des économies des pays de l'OCDE, sont en voie de résolution dans plusieurs pays -- en Europe notamment sous la pression des exigences du marché unique. Toutefois, si la réforme est fort bien engagée dans nombre de pays, il s'en faut de beaucoup qu'elle soit achevée ou même qu'on ait trouvé les modes de régulation les plus performants, notamment dans le cas des monopoles d'utilité publique “inévitables”. Et pour toutes les entreprises publiques qui ne seront ni privatisées, ni “commercialisées” (actionnariat public gestion sous contrainte de résultats de marché), bon nombre de questions restent posées sur la façon dont les gouvernements peuvent efficacement à la fois contrôler et favoriser le dynamisme de firmes qui sont à la fois cruciales pour l'économie et partiellement hors de la discipline normale des marchés.

L'article de Fournier explique les différents régimes européens régissant l'action des entreprises publique et comment on a tenté de résoudre leurs problèmes de contrôle et de croissance. En outre, il décrit l'évolution de la dernière décennie en la matière, essentiellement dans une perspective européenne, particulièrement en ce qui concerne les exigences du marché unique. C'est notamment le cas de secteurs comme l'énergie, les chemins de fer, les transports aériens, les télécoms, etc. où les monopoles publics à l'ancienne, fondés sur l'existence présumée de monopoles naturels et sur des objectifs distributifs (mission de service public) à réaliser via la tarification des services, sont soumis -- qu'ils demeurent propriété publique ou non -- à l'assaut conjugués des progrès techniques, de la mondialisation, de la déréglementation et des exigences de concurrence loyale imposées par l'Union Européenne. Ces pressions exigent des ajustements considérables de la part des autorités de tutelle, au premier chef de celles chargées des équilibres budgétaires et de décider des places respectives de l'État et du marché dans l'économie.

La contribution de Lacasse sur les transferts rapporte et interprète les résultats de recherches conduites dans 13 pays de l'OCDE. Tous ont connu des dérives importantes des coûts des politiques de transferts, tous ont vu celles-ci, au fil du temps, accueillir un nombre tout à fait imprévu de bénéficiaires ; se modifier considérablement, par petites touches administratives et politiques leurs critères d'admissibilité. De même la gestion des programmes s'est écartée considérablement, sur le terrain, des rôles d'adjudicateurs des aides publiques qu'on avait à l'origine attribués aux agences d'exécution. Les dérives de dépenses, si importantes soient-elles, ne sont pas simples à redresser vu le nombre de personnes touchées et les enjeux de solidarité en cause.

Toute réforme durable devra, contrairement au passé, se pencher très sérieusement sur les conditions d'offre des transferts, sur la gestion des institutions chargées de distribuer ces prestations. En effet, une part substantielle, peut-être dominante, des dérives observées dans les dépenses semble provenir de l'accumulation de petits changements administratifs sur le terrain, au fil des ans et non pas, comme ce

fut le cas des retraites, d'erreurs de conceptions initiales, d'initiatives politiques insoutenables. Ceci étant, il est curieux de constater que la gestion de ces politiques sociales fait figure de parent pauvre de la littérature de gestion publique. Pour l'instant, les réformateurs des économies en transition, comme les autres, sont condamnés à investir en connaissances de base sur l'administration effective des programmes et à innover en matière de jonction entre gestion et conception des politiques.

En outre, les limites des connaissances sur les comportements des bénéficiaires potentiels dictent d'accorder une attention spéciale dans les réformes au suivi, à l'identification rapide des dérapages et aux systèmes correctifs. Il s'agit des tâches par excellence de co-responsabilité entre le Centre du gouvernement et le Budget, d'activités pour lesquelles paraissent particulièrement appropriées des institutions comme le ESO suédois ou les systèmes de suivi et de révisions britanniques.

Première Partie

LES ENJEUX

BUDGETS ET POLITIQUES :
QUESTIONS, TENSIONS ET SOLUTIONS

François LACASSE

François Lacasse est professeur d'économie et de management public à l'Université du Québec (Hull), Canada. Ancien haut fonctionnaire canadien au Secrétariat du Conseil du Trésor (Ministère du Budget) et au Bureau du Conseil Privé (Premier Ministre), il est l'auteur de nombreuses publications en économie et gestion du secteur public et a récemment été responsable à l'OCDE du Groupe des Hauts Responsables du Budget, au sein du Service de la Gestion Publique.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

RÉSUMÉ

Cet article présente les principales questions que posent les relations entre la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique. L'analyse insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale grâce à deux institutions centrales totalement distinctes, l'administration du budget (ci-après “le Budget”) et le centre gouvernemental qui élabore la politique publique (Bureau du Premier Ministre, de la Présidence etc., que l'on appellera par la suite “le Centre”).

La section I propose un bref rappel historique des théories de la préparation du budget et de leur évolution, dans la mesure où elles traitent des relations entre le Budget et le Centre. Cette revue de la littérature présente deux intérêts majeurs.

Premièrement, elle permet d'identifier quelques règles fondamentales qui ont survécu à l'épreuve du temps et de l'expérience. Ces règles, reflétant les pratiques les plus performantes en matière budgétaire, servent de cadre pour étudier les questions que posent les relations entre le Budget et le Centre -- concernant en particulier la nature des problèmes, leur évolution, les solutions adoptées dans certains grands pays, les problèmes encore non résolus. Ce sujet est celui traité dans la section III.

Par exemple, l'idée que le budget doit être exhaustif -- qu'il doit refléter l'impact des décisions politiques sur l'économie aussi précisément que possible -- est désormais une norme universellement admise. Sa mise en œuvre pose cependant des problèmes de coordination entre le Budget et le Centre particulièrement dans des cas comme les fonds spéciaux créés pour servir certaines priorités politiques, le contrôle des entreprises publiques et le traitement des prêts et des garanties. Dans le même esprit, le fait d'exiger que les budgets intègrent pleinement des engagements de ressources sur une durée supérieure au cycle annuel fait l'objet d'un vaste consensus. Cela diminue cependant la flexibilité des décisions de politique publique et exige des systèmes capables de fournir des prévisions temporelles adéquates *et* une structuration des rapports entre le Budget, le Centre et les autres ministères, afin de veiller à ce que l'information correspondante s'intègre totalement dans le processus de prise de décision.

Le second apport de cette brève étude historico-théorique est qu'elle permet de faire un tour d'horizon assez précis de l'état actuel de la recherche sur les rapports entre le Centre et le Budget. La perspective qui en découle fait appel aux expériences récentes, à l'évolution de la théorie et des pratiques observées, ainsi qu'aux progrès des connaissances en économie, en management et en science politique que la gestion publique a progressivement intégrés.

La section II de l'article développe cette perspective. Par exemple, elle insiste sur la nécessité pour le Centre et le Budget de demeurer des institutions entièrement différentes, dans leurs perspectives et dans leur comportement, dans leurs compétences de base et dans leur personnel. Ces différences créent inévitablement des tensions et des rivalités dans tous les gouvernements et elles peuvent permettre d'assurer de façon novatrice certaines fonctions gouvernementales divergentes, voire contradictoires, mais impératives. Le gouvernement doit faire preuve de flexibilité et de capacité de réaction lorsque les contextes politiques changent, mais il doit être aussi une source de prévisibilité, de stabilité, de rigidité et de règles clairement définies et appliquées. Répondre à toutes ces exigences -- bien qu'elles soient apparemment contradictoires -- dépasse probablement la compétence d'une seule institution ou perspective.

Parvenir à établir un équilibre efficace constitue le point central des rapports entre le Budget et le Centre. Cet équilibre n'est facile ni à atteindre ni même à définir à partir de règles claires. De plus, les

tensions entre les deux institutions peuvent provoquer de sérieux dysfonctionnements et nuire à la fois à la qualité du processus budgétaire et à la politique économique ; elles peuvent aussi entraver la réalisation de certains objectifs prioritaires pour le gouvernement, comme le retour à l'équilibre budgétaire, l'application de réformes-clés, l'accélération du processus d'entrée dans l'Union européenne, etc.

Que les tensions entre le Budget et le Centre soient créatrices ou sources de dysfonctionnements dépend pour une large part de la qualité et des caractéristiques des systèmes mis en place pour garantir une action conjointe efficace, une préparation budgétaire de qualité et une politique économique bien informée. L'harmonisation, la complémentarité et la capacité d'assumer les tâches en co-responsabilité sont les angles sous lesquels l'article traite de ces systèmes.

L'harmonisation fait référence à la manière dont le Budget et le Centre assurent la cohérence de leurs actions respectives. Les considérations de complémentarité ont trait à la division du travail entre les deux institutions, spécialement dans des domaines où les initiatives de l'une peuvent fortement restreindre la marge de manœuvre de l'autre -- notamment des politiques introduites sans que leurs coûts récurrents en aval soient correctement évalués. Le troisième angle, celui de la capacité d'action dans les domaines de co-responsabilité, est particulièrement important. Certains des problèmes les plus troublants en matière de politique publique ou de budget que rencontrent les pays Membres de l'OCDE peuvent être attribués à des lacunes dans ce domaine. Cela est particulièrement évident pour les problèmes liés à l'identification et au traitement des impacts croisés des politiques publiques, en matière sociale notamment ; à la prise de décision en temps opportun pour s'adapter, avant que la crise n'éclate, aux évolutions de long terme susceptibles de détourner de leur but les intentions des politiques gouvernementales -- en ce qui concerne, par exemple, les transformations sur les marchés du travail provoquées par de nouvelles évolutions démographiques, les effets de politiques sociales ou régionales, ou les crises du système financier.

La troisième section, comme nous l'avons mentionné, traite des problèmes existant entre le Centre et le Budget et des solutions qui sont apparues dans certains grands pays. La perspective retenue est d'examiner les tensions apparaissant entre le Budget et le Centre à propos des normes budgétaires et, de façon encore plus fondamentale, de voir de quelle manière les deux institutions ont été capables de maîtriser certains des problèmes actuels d'action publique les plus importants et les plus délicats.

Cette revue de la littérature nous conduit à reconnaître l'existence de limites quant à nos connaissances sur les systèmes permettant de définir une préparation budgétaire et une politique publique efficaces et, inversement, sur ce qu'il reste à améliorer ou à inventer. Par exemple, les difficultés rencontrées dans le cadre des politiques de transferts peuvent être en partie attribuées à des défauts systémiques qui encouragent un désengagement en terme de co-responsabilité de la part du Budget et du Centre. Comme l'indiquent les articles préparés pour le séminaire, certains gouvernements ont proposé des solutions intéressantes et les ont utilisées avec succès pour traiter et prévenir ce type de problèmes.

Cependant, sur d'autres sujets, comme l'évaluation comptable et la budgétisation des risques et des garanties implicites du système financier, de telles solutions ne sont pas disponibles; il existe seulement des réponses partielles et embryonnaires. Enfin, les systèmes et les institutions proposés varient considérablement d'un pays à l'autre, bien que les techniques employées soient souvent identiques. Par exemple, si les systèmes budgétaires diffèrent d'un pays à l'autre -- même si c'est de façon bien moindre que dans les autres domaines d'élaboration et de développement de la politique publique --, les moyens utilisés pour évaluer les coûts des nouvelles propositions politiques varient peu.

En ce qui concerne les solutions trouvées pour ce type de problème, l'article essaie de faire la distinction entre ce qui correspond aux “pratiques les plus performantes” -- systèmes, règles, techniques --, utilisées pour conforter *tout* système de préparation du budget et d'élaboration des politiques publiques, et ce qui peut être considéré comme propre aux traditions et préférences particulières à chaque pays.

Concernant les relations entre le Budget et le Centre en matière de suivi de la mise en œuvre des décisions, l'article s'intéresse à l'évaluation, à la façon dont sa situation et son utilisation ont évolué et aux leçons que l'on peut en tirer pour le futur. Certains pays ont choisi de modifier profondément leur administration publique -- en faisant notamment appel au “managérialisme” ou à la “nouvelle administration publique” -- dans le but d'obtenir une meilleure productivité et un suivi d'efficacité des mesures appliquées. On examine ici les conditions nécessaires pour que de telles tentatives soient entreprises. La discussion à propos des comptes rendus de mise en œuvre, afin d'accroître la responsabilisation des décideurs, se concentre principalement sur les différents acteurs dont le rôle est devenu dominant dans ce domaine, mis à part le Budget et le Centre.

La section IV insiste en conclusion sur le contraste existant entre, d'un côté, les instruments raisonnablement standardisés et les caractéristiques institutionnelles nécessaires pour gérer l'harmonisation et la complémentarité, et, de l'autre, la grande variété des accommodements trouvés pour tenir compte des zones de co-responsabilité. Cette section insiste également sur les limites des systèmes, sur l'importance d'autres aspects de “l'art de gouverner” et sur l'organisation nécessaire pour pouvoir être sûr que le dispositif approprié fonctionnera correctement. Enfin, on montre que les perspectives d'innovations et d'adaptations sont très nombreuses dans un domaine où les organisations existent pour faire face à des réalités changeantes, sur lesquelles elles exercent peu de contrôle et où aucune solution ne peut jamais être considérée comme définitive.

TABLE DES MATIÈRES

I - Théorie budgétaire et élaboration de la politique publique :
d'une domination illusoire à des succès modestes 31

A. Remarques et objectifs 31
B. La préparation du budget comme *le* lieu de débat sur les politiques publiques 32
C. Autopsie 33
D. Héritages 34
E. Leçons : Spécialisation et Recentrage 35

II - Le Budget et le Centre : harmonisation, complémentarité et co-responsabilité 36

A. Différences nécessaires, tensions salutaires et rivalités revigorantes 36
B. Harmonisation et complémentarité 38
C. Co-responsabilité 40
D. Gérer les équilibres et le poste de commandement 42

III - Normes budgétaires et élaboration de la politique publique : questions spécifiques . . . 43

A. Exhaustivité dans la préparation du budget et dans l'élaboration
de la politique publique 43
1. Évolution 43
2. Problèmes non résolus 44
*3. L'exhaustivité en tant que lieu de tensions et d'action conjointe
entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique* 45
B. La préparation budgétaire pluriannuelle : réconcilier le budget annuel
et les engagements pluriannuels de politique publique 47
C. Comptabilité et contrôle : le Budget comme fournisseur de l'information sur la mise
en œuvre des mesures pour le Centre de la politique publique (et pour les autres) . . 49
1. Sélection 49
2. Principes fondamentaux 50
3. Évaluation et analyse 50
4. Efficacité dans la gestion 52
5. La responsabilisation 53

IV - Conclusions 54

“Pour en savoir plus” 56

Références 57

I - THÉORIE BUDGÉTAIRE ET ÉLABORATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : D'UNE DOMINATION ILLUSOIRE À DES SUCCÈS MODESTES

A. Remarques et objectifs

Avant toute chose, je pense que deux remarques s'imposent. Premièrement, j'ai choisi le PPBS comme point de départ de cette revue de la littérature, ni par nostalgie pour cette approche particulière ni parce que j'estime qu'elle représente une source particulière de connaissance. Je lui ai réservé une place centrale dans la discussion parce qu'elle constitue la tentative la plus complète et la plus extrême de réconcilier définitivement, et, en fait, d'unifier la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique.

Deuxièmement, j'estime que parler de théorie budgétaire est presque un contresens. Employer le terme de “théorie” dans ce domaine est aux antipodes de l'usage qui en est fait en sciences sociales, et particulièrement en économie. Cela a été explicitement admis par celui qui est quasiment le saint patron dans ce domaine, Wildavsky, qui a dit: “Vouloir faire une théorie complète de la préparation du budget est une illusion, une impossibilité : il faudrait pour cela faire une théorie complète du gouvernement”. Cette modestie était à l'évidence absente 25 ans plus tôt, même dans les propres travaux de Wildavsky, lorsque le PPBS se promettait de conquérir le monde.

Construire une théorie de la préparation du budget et de l'élaboration de la politique publique fait intervenir de nombreux éléments différents : des prescriptions qui vont de modestes recommandations techniques en matière de principes comptables ou de classification des dépenses jusqu'à des propositions quasi philosophiques sur la responsabilisation des décideurs ; des hypothèses sur les objectifs politiques que sert le budget, en offrant par exemple un lieu de débats pour réconcilier à la marge des divergences profondes dans les valeurs et les priorités des décideurs élus; des descriptions et des analyses sur l'évolution des systèmes nationaux et des normes internationales, chaque proposition de réforme se nourrissant des déceptions entraînées par la précédente. Ce domaine est également encombré par un grand nombre “d'idées à la mode” (notamment de “réinventions”), dont certaines sont des réminiscences à peine déguisées de théories abandonnées ou d'essais de mise en pratique qui n'ont pas abouti. Par exemple, certaines propositions de “restructuration” ou de “modifications constitutionnelles” circulant en ce moment ressemblent étrangement au PPBS et au ZBB, disparus depuis longtemps. Enfin, les auteurs ne résistent pas toujours à la tentation d'interpréter leurs expériences nationales comme étant *le* mode de préparation budgétaire et *la* dynamique d'élaboration de la politique publique.

Une revue synthétique, même rapide, de l'évolution de la théorie budgétaire et de l'élaboration de la politique publique au cours des dernières décennies présente un double intérêt. Premièrement, elle constitue un garde-fou contre les déclarations péremptoires du moment, dans la mesure où des recettes holistiques ont été proposées et essayées auparavant et se sont heurtées à une réalité inflexible, en même temps que des plans grandioses ont été lancés en fanfare, pour seulement aboutir à un abandon discret par la suite.

Deuxièmement, cette revue synthétique montre que des progrès incontestables ont été réalisés, souvent sur des questions modestes et à l'aide de techniques assez simples. Par exemple, les problèmes graves liés au déséquilibre budgétaire résultant des déficits des entreprises publiques au début des années 80 ont été résolus dans la plupart des pays, tout comme les difficultés liées au traitement budgétaire des fonds spéciaux, des prêts et des garanties explicites. De même, un consensus est apparu quant à l'élaboration

pluriannuelle du budget, mettant ainsi un terme aux controverses que provoquait ce sujet. D'autres problèmes se sont révélés plus persistants tels que les garanties implicites et l'identification correcte des impacts croisés entre les différentes politiques. Dans l'ensemble, l'histoire récente de la préparation du budget et de l'élaboration de la politique publique laisse derrière elle un ensemble important de règles, de normes, de pratiques régulièrement appliquées dans la plupart des pays, ou qui tentent de l'être, parce qu'elles sont largement considérées comme applicables et relativement efficaces et parce qu'elles sont imposées par les organisations internationales et/ou par les marchés financiers.

B. La préparation du budget comme *le* lieu de débat sur les politiques publiques

Il y a 30 ans, pour les théoriciens comme pour les praticiens, l'harmonisation des processus de préparation budgétaire et d'élaboration de la politique publique était considérée comme un problème simple. Au cours du bref règne (théorique) du PPBS, le processus budgétaire *était* l'espace d'élaboration de la politique publique. Implicitement, tout ce qui se trouvait hors du champ des négociations budgétaires était de l'ordre de la rhétorique, de la symbolique, de la “politique”, c'est-à-dire du superflu. On considérait que gouverner signifiait faire des choix, allouer des ressources : comment y parvenir autrement que par un processus fondé sur des chiffres tels que ceux du budget ?

Le PPBS préconise que toutes les politiques publiques doivent s'inscrire dans une hiérarchie de missions gouvernementales -- où l'on a essayé de distinguer trois, cinq, et même neuf niveaux. Chaque niveau comprend des activités gouvernementales qui sont censées être des moyens partiellement interchangeables pour réaliser les objectifs définis pour ce niveau particulier. Ces objectifs sont, à leur tour, considérés comme des instruments destinés à atteindre les objectifs définis pour le niveau supérieur dans la hiérarchie. Par exemple, le soutien budgétaire aux innovations industrielles et les subventions aux laboratoires universitaires sont des programmes, à un certain niveau, dont les impacts relatifs peuvent être comparés si l'on considère qu'il s'agit de moyens d'atteindre le même objectif politique : “contribuer à l'accélération du progrès technique”. Cet objectif devient à son tour un instrument, que l'on doit comparer à d'autres, tels que les programmes en faveur de la main d'œuvre ou des investissements en infrastructure, qui visent tous à “contribuer à l'accélération de la croissance économique”, objectif qui suit à l'échelon supérieur de la hiérarchie.

On faisait l'hypothèse -- et peut-être même on souhaitait, on espérait ou on décrétait -- que les évaluations à chaque niveau dicteraient des réallocations de ressources entre les activités, en fonction du rendement marginal de l'argent dépensé. La structure rigoureusement hiérarchique du PPBS, le fait qu'il était fondé sur la science économique -- la question-clé étant : où le dollar marginal est-il le plus efficace ? --, sa foi dans une comparabilité naturelle des différents objectifs politiques au travers de leur dénominateur commun, les dépenses qui en découlaient ; ses promesses de contrôler et de régler finement toutes les interventions du gouvernement, et aussi d'assurer un suivi et des réactions en retour permanentes ; tout cela a contribué à forger l'idée d'une fusion ultime entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique. Le résultat final escompté était une machinerie qui devait fonctionner de façon souple, hautement transparente et stable, tout en étant capable de pratiquer constamment les réallocations qu'étaient censées impliquer des évaluations régulières et intégrées de l'impact des politiques publiques mises en œuvre.

Aussi naïf que cela puisse paraître aujourd'hui, le PPBS reflétait et résultait d'un certain nombre de réalités indéniables : il tentait de s'inspirer des succès de nouvelles techniques -- essentiellement de la programmation linéaire -- utilisées dans le domaine militaire, dans les systèmes de planification d'armes notamment ; il traduisait précisément certaines caractéristiques-clés de l'élaboration des budgets et de la politique publique telles que la nature incrémentale des changements possibles dans le système démocratique. Et il promettait également de réconcilier la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique, résolvant tous les problèmes dans ce domaine en fusionnant les deux mécanismes

institutionnels, et donc en faisant abstraction de leurs différences.

C. Autopsie

Toutes les tentatives d'application réelle du PPBS en tant que système furent abandonnées rapidement et sans grand regret. Les raisons de l'abandon de cette méthode d'élaboration de la politique publique par budgétisation du sommet vers la base, ainsi que le voulait le PPBS (et plus tard le ZBB), sont bien connues. La plus évidente est la surcharge d'information qu'elle inflige à tout système, puisque les évaluations et les réexamens continuels d'un large éventail de politiques publiques nécessitent d'importantes ressources financières et, surtout, exigent beaucoup du rare temps des décideurs.

Le second défaut du modèle réside dans sa négligence d'un fait central, reconnu aujourd'hui plus qu'il ne l'était dans les rêves technocratiques de l'époque du PPBS : les gouvernements doivent gérer dans nos sociétés un nombre démesuré d'activités faisant intervenir des techniques et des problèmes peu formalisés, c'est-à-dire dont la solution ne passe pas par une application simple de remèdes connus de type fins-moyens. L'électorat voit ces problèmes de façon émotionnelle, en se fondant sur une vision du monde tel qu'il devrait être si ces problèmes n'existaient pas, et on ne sait rien de solide quant à la façon de les résoudre. Il y a même pire puisque les exigences de l'électorat sont parfois tout simplement contradictoires. Le combat contre la drogue ou les politiques de réinsertion sociale des anciens détenus sont des exemples illustrant parfaitement le premier cas, la résistance féroce à toute réduction des dépenses de santé et aux augmentations d'impôts illustrent le deuxième. De plus, les politiques servent souvent des objectifs si nombreux qu'ils en deviennent obscurs. Par exemple, les politiques régionales essaient habituellement à la fois de transférer les ressources des riches vers les pauvres, de subventionner des investissements -- c'est-à-dire d'offrir de l'argent aux actionnaires --, d'assurer un accès égal à certains services publics sans tenir compte des coûts, etc.

Et pire encore, d'un point de vue purement technique et sur le plan de la capacité des institutions centrales d'évaluer et de comparer de façon rigoureuse les initiatives de politique publique, un certain nombre de politiques existent parce que les résultats qu'elles se fixent sont conformes aux exigences de l'électorat, même si personne ne sait vraiment comment réaliser les objectifs souhaités. Dans la réalité, les programmes gouvernementaux censés les atteindre sont des tentatives courageuses, de nobles expériences fortement empreintes de rhétorique et de symbolisme, faisant relativement peu appel à des techniques reconnues. De la lutte contre la drogue à la réinsertion sociale des populations marginalisées, sans parler des problèmes liés à la définition même d'une bonne politique éducative, les gouvernements poursuivent des douzaines d'objectifs avec des moyens très approximatifs et sans recourir aux techniques éprouvées disponibles pour l'action publique. On peut même dire que, plus les mécanismes rationnels de marché jouent un rôle prédominant dans une société, plus les gouvernements se concentrent sur l'irrationnel, le flou, le contradictoire, le symbolique. Contrairement à ce que postulait le PPBS, il ne s'agit pas de questions superflues mais d'éléments-clés des systèmes politiques, dont le rôle dépasse largement celui que les affectations budgétaires peuvent prendre en compte.

Une troisième explication de l'échec du PPBS a résidé dans le simple fait que, par delà ce qu'il exigeait des systèmes et des institutions, en termes de production d'information, d'assimilation et d'adaptabilité aux changements, le PPBS supposait des capacités de planification et de prévision supérieures à ce que les meilleurs cerveaux et ordinateurs ont pu ou peuvent avoir. Les exemples abondent de questions qui occupent aujourd'hui une place importante dans l'agenda gouvernemental et qui n'ont pas du tout été prévues dix ou vingt ans plus tôt: l'impact des politiques sociales sur le marché du travail, les taux de croissance étonnamment élevés en Asie du Sud-Est, les chocs pétroliers et, par la suite, la perte de pouvoir du cartel des pays exportateurs de pétrole, etc.

Enfin, l'harmonisation entre préparation du budget et élaboration de la politique publique que proposait le PPBS postulait implicitement un système de gestion publique très traditionnel, plutôt mécaniste et pyramidal, où les institutions et les personnes se contentaient d'exécuter les ordres reçus d'en haut et où les hommes politiques maximisaient une fonction de bien-être social clairement définie. On a montré par la suite que le fonctionnement et l'art de gouverner les organisations, publiques ou privées, étaient beaucoup plus complexes. De même, la taille et la diversité des activités du gouvernement ont mis en évidence à elles seules les limites du modèle de contrôle par commandement central. De plus, la révolution qu'a connue l'analyse du secteur public, qui a débuté avec l'école des choix publics, a pratiquement fait disparaître de la mémoire collective l'image d'un gouvernement composé d'acteurs angéliques au service d'un bien public précisément défini, au profit de celle d'un gouvernement qui doit faire face à un grand nombre de revendications contradictoires de la part de lobbies et d'électeurs, soumis à des chocs externes qui, avec la mondialisation de l'économie, sont devenus encore plus imprévisibles.

D. Héritages

En dépit de son abandon, la tentative d'instaurer “l'empire” du Budget a laissé des séquelles dans la théorie budgétaire, ses recommandations et ses pratiques. Il est surprenant que cette tentative, qui n'a constitué le pivot de la théorie budgétaire que pendant un très court moment, ait laissé derrière elle une telle empreinte. Un grand nombre de ses règles, de ses espoirs et de ses intentions ont tellement imprégné les pratiques et les objectifs budgétaires qu'ils semblent avoir existé de tout temps en tant que caractéristiques propres et prédéfinies.

Le débat sur les problèmes de préparation budgétaire et d'élaboration de la politique publique présenté dans la section III est étudié dans le cadre des règles budgétaires actuellement admises, qui, de toute évidence, doivent beaucoup aux idées nées aussi bien du caractère inventif que des défauts du PPBS. Le besoin d'un budget détaillé, le souci constant d'identifier les rapports entre fins et moyens lors de la formulation et de l'évaluation des politiques publiques ; l'attention portée aux impacts croisés et à la substituabilité des programmes ; l'insistance sur la prévision et l'évaluation comparative des nouvelles initiatives de politique publique ; toutes ces questions ne sont pas nées avec le PPBS mais c'est à ce moment qu'elles ont reçu leur formulation de base, formulation encore largement utilisée aujourd'hui. Il en va de même pour des recommandations plus étroites dans des domaines tels que la classification fonctionnelle des dépenses, le traitement des prêts et des garanties ou les besoins techniques d'évaluations, quelle que soit l'insistance que mettent les spécialistes d'aujourd'hui à se distinguer d'une filiation aussi peu honorable.

La principale raison de cet héritage n'est pas la nostalgie d'une époque bercée d'illusions, elle tient plutôt en grande partie au fait que le PPBS offrait une vision unifiée intéressante, bien que schématique, de la façon d'appréhender simultanément la préparation du budget et la politique publique.

Par exemple, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, on admet qu'une classification fonctionnelle robuste des dépenses est indispensable, moins comme un instrument permettant d'établir le budget annuel que comme une aide à la hiérarchisation et à l'évaluation des priorités politiques et comme un moyen de contribuer à la responsabilisation des décideurs et à l'efficacité. On peut citer comme autres exemples: un changement progressif dans les institutions de contrôle et d'évaluation, qui n'insistent plus seulement sur la probité et la soumission aux règles mais **aussi** sur l'efficacité; la façon de présenter les informations fournies aux parlements -- avec une présentation détaillée des objectifs et des indicateurs de performances ; et même les très récents et audacieux “contrats” entre ministres et ministères en Nouvelle-Zélande. Tous ces exemples, qu'il s'agisse de pratiques banales ou d'expériences de pointe, doivent énormément à une structure maintenant oubliée qui s'est beaucoup intéressée à la transparence, à la rigueur et à la nécessité d'exploiter l'information et l'analyse de façon formelle afin de simplifier les choix de politique publique.

E. Leçons : Spécialisation et Recentrage

L'échec du PPBS a mis en avant certaines réalités fondamentales qui sont à la base de la théorie budgétaire actuelle. Trois d'entre elles, plus particulièrement intéressantes du point de vue de l'harmonisation et de la complémentarité entre préparation du budget et politique publique, ne font plus actuellement l'objet de discussions dans la plupart des débats.

La première concerne le double rôle du Budget, en tant que lieu assurant la cohérence pour le gouvernement et en tant que ministère ayant des charges spécifiques et opérant comme n'importe quelle organisation ayant sa propre ligne budgétaire, c'est-à-dire avec ses limites, ses traditions, ses clients institutionnels, son calendrier et sa culture propres. Par exemple, le Budget est à la fois la **tribune** où se réconcilient réellement des intérêts concurrents *et* un ministère chargé de gérer des clients spécifiques : les marchés financiers nationaux et internationaux, les organisations internationales, les investisseurs nationaux et étrangers et, très souvent, des institutions financières importantes, que le ministère réglemente et sur lesquelles il doit veiller politiquement.

Aussi banal que cela puisse paraître, admettre ces faits constituait un premier pas nécessaire pour sortir du rêve qui tendait à tout fusionner, pour étudier les actions particulières que le Budget peut entreprendre pour soutenir la politique publique et pour savoir comment elle doit être organisée pour fonctionner efficacement par rapport au reste du système. Le fait que le Budget en tant qu'institution est et doit être différente des autres institutions centrales de la politique publique implique que ses rapports avec les institutions doivent être axés sur les complémentarités et non sur l'homogénéisation.

Deuxièmement, il est devenu beaucoup plus évident qu'il y avait de vrais risques à demander trop à un instrument tel que le budget. Ces risques sont de réduire son efficacité et sa contribution à la politique publique en le surchargeant d'un trop grand nombre de tâches, tout comme l'utilisation des dépenses fiscales est limitée par la nécessité de ne pas rendre les lois fiscales ingérables. Les débats animés sur la meilleure façon de contrôler les éléments extérieurs au Budget, notamment les garanties, sont un bon exemple de la prise de conscience de ces dangers. Certains pays ont investi des ressources pour mettre au point des techniques sophistiquées afin de mesurer l'impact de ces engagements sur le budget, le but étant d'empêcher les décideurs de modifier la structure du déficit en remplaçant des dépenses par des prêts ou des garanties. D'autres pays ont délibérément choisi de ne pas suivre cette voie, expliquant que des techniques de contrôle plus efficaces pouvaient être élaborées à un autre endroit du système sans pour autant compliquer davantage les documents budgétaires, déjà très nombreux et complexes. La plupart des débats actuels portant sur l'utilisation d'une comptabilité d'entreprise (ou patrimoniale) plutôt que d'une comptabilité de caisse impliquent des arbitrages similaires.

Troisièmement, les leçons tirées des exigences irréalistes en matière d'information et du volume excessif de documentation qu'implique le PPBS ont ouvert la voie à la remise en cause d'une approche réglementaire pour appliquer des politiques publiques au travers du budget. Le nouveau “managérialisme”, qui insiste sur la responsabilisation à tous les niveaux et sur la décentralisation de l'autorité financière, aurait certes pu émerger dans un autre contexte, mais les difficultés passées ont rendu le terrain particulièrement propice. Non seulement le Budget a cessé de réclamer l'exclusivité comme lieu de discussion de la politique publique mais elle s'est aussi rendu compte qu'elle ne pouvait pas assumer la charge d'un contrôle direct et garantir une gestion publique efficace, compte tenu de la taille et de la complexité qu'a atteint actuellement le secteur public. La prise de conscience par le Budget des limites de sa contribution à l'application des politiques publiques a été dans certains pays un facteur déterminant pour réorienter son rôle et son mode de fonctionnement, en renonçant à établir des réglementations et des règles détaillées et en favorisant l'évaluation, le diagnostic précoce des problèmes, la formation et l'assistance aux différents ministères figurant au budget, en préparant avec eux des contrats, etc.

En définitive, les problèmes rencontrés lors des dernières tentatives pour fusionner la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique ont conduit à une délimitation plus fine des rôles respectifs du Budget, du Centre et des ministères figurant au budget. Sur le plan de la mise en œuvre, ils ont provoqué un mouvement vers des techniques de contrôle autocorrectrices plus flexibles, empruntées en partie au secteur privé, et, sur le plan de la définition des politiques publiques, ils ont eu pour effet de mieux faire prendre conscience de l'équilibre que doit préserver le Budget entre sa fonction d'institution centrale destinée à promouvoir la cohérence et son rôle d'agent sectoriel ayant pour mission de répondre aux exigences d'acteurs particuliers.

II - LE BUDGET ET LE CENTRE : HARMONISATION, COMPLÉMENTARITÉ ET CO-RESPONSABILITÉ

La vision proposée par le PPBS d'une fusion entre le Budget et le Centre est passée de mode depuis longtemps. Mais par quoi celle-ci a-t-elle été remplacée, maintenant que la politique économique, et plus particulièrement les réactions des “clients” propres du Budget -- marchés nationaux et internationaux, institutions et lieux de discussion -- occupent une place centrale dans la plupart des pays ? Si l'on cherche un modèle aussi ordonné et bien délimité que le PPBS pour représenter les rapports entre le Budget et le Centre, la réponse est: par rien d'autre. Cette question n'est même pas, directement ou explicitement, le sujet du débat : la recherche du meilleur moyen d'organiser les rapports entre les deux institutions a été remplacée par des tentatives d'améliorations marginales et continues, en faisant évoluer un mode de fonctionnement qui accepte que ces institutions soient différentes, et a pour objectif de rendre leurs relations flexibles et robustes.

La perspective adoptée ci-dessous s'appuie sur une observation directe des systèmes qui fonctionnent à la satisfaction générale dans leur pays. La démarche de base qui consiste à intégrer ces relations dans ce que l'on nomme un “schéma normal” s'appuie en partie sur la vision des organisations d'Herbert Simon et sur les travaux récents de March et Olsen sur les institutions et sur leur rôle. Cet emprunt indirect témoigne d'une certaine justice poétique : Simon a été le premier à utiliser un modèle explicitement politique pour expliquer le fonctionnement interne des grandes entreprises commerciales. De leur côté, March et Olsen insistent maintenant sur la réintroduction de la distinction ancienne et éminemment politique entre organisation et institution dans l'analyse de la gestion publique. Le premier terme correspond à un simple outil conçu pour une tâche précise, tandis que le second fait référence à une organisation qui comprend en plus des relations de pouvoir et de forts symboles politiques et sociaux qui se reflètent dans sa culture -- en d'autres termes, une institution est une organisation qui trouve sa justification dans ce qu'elle est autant que dans ce qu'elle fait.

A. Différences nécessaires, tensions salutaires et rivalités revigorantes

Les difficultés qui apparaissent dans les relations entre le Budget et le Centre résultent de différences dans le rôle et le style propres aux deux organisations. Il ne faut pas considérer ces différences comme des éléments gênants qu'il convient de minimiser ou de supprimer mais comme des composantes naturelles et, évidemment, importantes du fonctionnement effectif des institutions centrales des États.

Le budget annuel propose une image instantanée des décisions de mise en œuvre de la politique publique, à la suite de négociations laborieuses. Il fournit une vue stable pour le monde extérieur et pour les différents ministères émargeant au budget, il matérialise la continuité de l'action du gouvernement pour

l'année à venir -- et, dans la plupart des pays, pour les 2-3 années qui suivent -- ; il décrit les conditions de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques. Il s'agit d'un instrument qui contribue à la stabilité, en détaillant les décisions à prendre par des règles et des procédures qui sont nécessairement rigides et minutieuses, que la décentralisation de l'autorité financière ait été effectuée ou non.

La stabilité, la clarté et des changements soigneusement planifiés et financièrement évalués constituent des valeurs-clés pour le Budget, qui sont au cœur de son mode de fonctionnement et totalement intériorisées par ceux qui en ont la charge. Mis à part ses fonctions centrales, le Budget reflète la division du travail à l'intérieur du gouvernement. Comme gardien des cordons de la bourse, elle est chargée de gérer la situation budgétaire, en prenant soin de ses “clients” particuliers comme n'importe quel autre ministère. Ces clients, les institutions et les marchés financiers nationaux et internationaux, ont manifesté de nombreuses fois leur prédilection pour l'ordre, la clarté, la prévisibilité et le conservatisme. Cette réalité renforce la culture et les valeurs qui caractérisent toute administration budgétaire compétente.

Dans son activité quotidienne ces caractéristiques se manifestent par des réponses négatives typiques du Budget aux demandes de changements non prévus au budget. Le refus est d'autant plus fort que les demandes ne se plient pas au cycle budgétaire, dont la flexibilité est réduite, et qui résulte de compromis durement obtenus, convertis en termes monétaires et présentés de manière très structurée. Les réponses types du Budget sont en adéquation avec sa mission. Dans les négociations avec les autres ministères, le Budget a pour spécialité de saper l'enthousiasme, d'être sceptique envers toute estimation de coûts qui lui est présentée. Comme personne n'a jamais demandé au Budget autre chose qu'une augmentation de dépenses, celle-ci a l'occasion d'exercer ses réflexes de gardien. De tels réflexes et habitudes organisationnelles sont solidement confortés par le sentiment partagé actuellement par toutes les administrations du budget qu'elles sont pratiquement les seules dans le gouvernement à se préoccuper du bien public, protégeant les intérêts de la population tout entière contre la cupidité des lobbies sectoriels et de leurs alliés ministériels.

La culture propre des administrations budgétaires est très forte, les organisations sont petites et étroitement agencées, la charge de travail est lourde et obéit au calendrier. On retrouve cette situation partout, que la période observée corresponde à une administration budgétaire très puissante ou relativement faible. La conception, la culture et les valeurs de l'organisation sont semblables à ce qu'elles seraient si l'institution avait été conçue ex nihilo afin d'accomplir les devoirs qui lui incombent : gérer le processus budgétaire, tenir les cordons de la bourse, préserver les marchés financiers et la réputation financière du gouvernement. Que les traits observés dans la structure de l'organisation soient les mêmes que ceux que l'on aurait observés s'ils avaient été délibérément conçus n'est pas un hasard: les administrations budgétaires ont été ainsi modelées par la nécessité de survivre et par la réalité.

D'un autre côté, le Centre politique est le lieu où l'on doit réagir et prendre des décisions en réponse aux demandes de changements politiques émanant des autres départements ministériels, des citoyens, des groupes de pression et de l'environnement externe ; où il faut donner des réponses politiques, sinon prendre soi-même des initiatives. Sa fonction de leader politique donne une importance particulière à sa capacité d'innovation et à son aptitude à inciter les ministères émargeant au budget à proposer des initiatives politiques nouvelles ou révisées. Un bon ministère, du point de vue du Centre, doit déborder d'initiatives nouvelles et qui ne sont pas nécessairement organisées de la façon stricte, prévisible et sûre qui a la préférence du Budget.

Les problèmes politiques sont la matière première de base du Centre. Ils dominent son agenda et, le plus souvent ils le font sous la forme imprécise et multi-dimensionnelle de crises et de mécontentements. Dans une organisation qui doit accomplir de telles tâches, la rapidité de la réponse a une valeur particulière -- ainsi que l'aptitude à jouer avec le temps -- de même que l'innovation, une attention de tous les instants aux mécontentements de l'électorat et une grande tolérance envers l'ambiguïté et la symbolique, sinon une

aptitude à en user de façon experte.

Les gens du Budget se méfient souvent de leurs collègues du Centre et ne sont pas loin de penser qu'ils font preuve de malveillance, qu'ils ont un faible pour les plans insensés dissimulés derrière de belles formules et des slogans à la signification obscure, qu'ils manifestent une indifférence féroce pour les réalités financières en général et pour l'équilibre budgétaire en particulier. Les personnes du Centre leur retournent le compliment en marmonnant divers commentaires sur les mangeurs de chiffres sans cœur, les comptables et les économistes conservateurs jusqu'à la mort, aveugles aux réalités sociales et sourds aux demandes politiques, usurpant les fonctions de décideurs de la politique publique sous prétexte d'impératifs budgétaires.

Les deux ont raison, jusqu'à un certain point : les rôles joués par chaque institution nécessitent une approche différente en terme de perceptions et de comportement. Les différences font gagner du temps, réduisent l'incertitude et, plus important, aident à ce que le travail soit accompli. Car, bien sûr, les fonctions du gouvernement central nécessitent les deux types de qualité : d'une part la stabilité, la rigueur, etc., et, de l'autre, la réactivité, la capacité d'innovation, la flexibilité, etc. Si jamais les deux organisations devaient se trouver avec des perspectives, des styles et des capacités identiques, des éléments-clés nécessaires pour avoir une administration publique efficace et une vie démocratique feraient défaut. On voit mal comment une telle “harmonie” pourrait résister bien longtemps : l'électorat ou une crise budgétaire y mettraient rapidement un terme.

Compte tenu de leurs mandats respectifs, les tensions entre le Centre et le Budget sont aussi inévitables que les tensions entre la commercialisation et la production dans les firmes industrielles. Le problème essentiel n'est pas de rechercher les moyens de rendre identiques ces deux institutions, mais de développer des systèmes garantissant que ces tensions resteront le sous-produit normal de différences dans les missions et n'entraveront pas le travail de l'une ou l'autre des institutions, et que l'on utilisera les capacités de chacun de façon correcte, afin de remplir au mieux les fonctions des institutions centrales. Ce point joue un rôle central dans les systèmes qui assurent l'harmonisation à ce niveau.

B. Harmonisation et complémentarité

Dans la perspective adoptée précédemment, on peut parfois utiliser certains moyens standards pour harmoniser l'action des deux institutions mais cela n'est pas toujours le cas. Par exemple, une division absolue du travail est impossible. Que ce soit pour le meilleur ou pour le pire, la préparation du budget relève fondamentalement de la décision politique et, inversement, aucune proposition sérieuse de politique publique ne peut être faite sans se soucier de ses conséquences en termes de ressources, c'est-à-dire pour le Budget. Par conséquent, il faut non seulement accepter les différences de style et d'orientation, mais également un certain nombre de chevauchements.

Notre étude internationale révèle qu'il existe un large consensus quant aux caractéristiques essentielles des règles et des systèmes visant à garantir l'harmonisation de l'action. Comme on peut le lire, par exemple, dans l'article de Hel-Thelier/Mény/Quinet sur la France et celui de Heller/Wolff sur l'Allemagne, les caractéristiques fondamentales des systèmes d'harmonisation sont les suivantes :

i) il existe un processus budgétaire avec des règles et un calendrier stricts. En France et en Allemagne, le cadre général du budget est élaboré par le Ministère des Finances et validé très tôt par le Centre; cela est également vrai dans la plupart des autres pays (voir Sims sur le Canada et Allen sur le Royaume-Uni). Le cycle d'élaboration du budget est assez long, laissant ainsi une place importante pour les négociations et les ajustements, tout en préservant la rigidité nécessaire du processus et en restreignant strictement les possibilités

de déviations par rapport au cadre fixé. En pratique les systèmes exigent que ces déviations soient approuvées à la fois par le Centre et par le Budget.

ii) différents moyens permettent de maintenir une certaine marge de flexibilité. En France par exemple, une réallocation substantielle des fonds peut avoir lieu en cours d'année, à l'initiative du Budget et avec l'assentiment du Centre, afin de s'adapter à des circonstances imprévues.

iii) une fois le budget approuvé, sa capacité à garantir la stabilité, à la fois vis-à-vis du monde extérieur et des autres ministères, reste entière grâce aux procédures très rigoureuses exigées pour l'approbation de toute nouvelle initiative politique susceptible d'affecter l'utilisation des ressources. La prééminence de l'autorité politique du Centre est respectée de tous, mais l'harmonisation est néanmoins garantie par des règles strictes pour chiffrer le coût des nouvelles propositions, et par le rôle très actif du Budget qui décide de l'origine des ressources. Et ces règles ne s'appliquent pas seulement aux nouvelles initiatives introduites après le vote du budget, mais également à celles qui doivent être intégrées dans le budget à venir. Ces règles sont totalement justifiées, étant donné le peu de temps et d'attention disponibles pour modifier la structure des dépenses, qui reflète des compromis durement acquis, en arbitrant sans faiblesse entre les revendications.

Les particularités de leur mise en œuvre peuvent venir compliquer les systèmes, comme le montrent Allen, Heller/Wolff, Hel-Thelier/Mény/Quinet et Sims dans leurs articles, mais le plus important n'est pas le nombre de réglementations, la paperasserie et les détails des débats, c'est le fait que, fondamentalement, l'harmonisation entre le Budget et le Centre est assurée par un petit nombre de principes simples. À savoir : toute l'information est communiquée aux deux institutions pour toutes les décisions importantes, suffisamment longtemps à l'avance et à l'aide de multiples mécanismes de consultation et de négociation -- on peut faire ici une analogie avec les redondances qui caractérisent les procédures de sécurité dans les avions ; il existe des règles qui visent à limiter le nombre de cas où les différents doivent être arbitrés par le sommet de la hiérarchie ; l'élaboration et la soumission du budget obéissent à un calendrier strict ; le contexte est tel que l'autorité du Ministère des Finances n'est pas contestée, même si celui-ci doit agir en accord avec le Centre.

Qu'est-ce qui peut ne pas fonctionner, malgré la simplicité des structures de base des systèmes ? Qu'est-ce qui peut empêcher une harmonisation efficace entre le Budget et le Centre ? Quels types de problèmes peuvent venir compromettre l'efficacité du processus budgétaire ou de l'élaboration de la politique économique, compte tenu de la complémentarité réalisée entre ces deux fonctions ?

Certains problèmes n'ont pas grand chose à voir avec les systèmes. Par exemple, les retombées coûteuses de l'échec canadien en matière de ralentissement de la croissance des dépenses, selon Sims, ont eu peu de rapport avec les structures des systèmes soutenant le processus budgétaire et l'élaboration de la politique publique. Au moment où les choix de politique publique ont été faits, l'information sur leurs conséquences était parfaitement disponible. Cette information a été très peu sinon pas du tout utilisée : les choix étaient comme cela. Les seuls éléments susceptibles de révéler un dysfonctionnement du système dans ce cas sont l'apparente soumission du Budget lors de la production et de la diffusion de prévisions économiques et budgétaires très optimistes. Si l'on doit reprocher quelque chose au système, c'est plutôt l'*excès* d'harmonie dont il a fait preuve : les différences de perspectives et de compétences entre les deux organisations centrales n'ont pas pu se manifester efficacement et on a trop engagé l'ensemble du système dans une même direction, ce qui a été payé très cher par la suite.

Le facteur probablement le plus important pour expliquer les problèmes d'harmonisation et de complémentarité efficaces est lié au flux d'information existant entre les deux institutions centrales. Si la

rivalité entre le Budget et le Centre conduit à une dissimulation de l'information ou à une rétention de l'information nécessaire, alors le défaut d'harmonisation peut coûter très cher au gouvernement et à l'économie tout entière. De telles situations se présentent souvent lorsque l'on accepte de nouvelles propositions politiques sans que les coûts, ceux à moyen terme en particulier, n'aient été évalués. Cela réduira bien sûr l'éventail des choix politiques et provoquera des problèmes budgétaires dans les années suivantes (cf. section III.B). Inversement, une faible information en retour sur la mise en œuvre ou la fourniture de chiffres opaques par le Budget nuisent à la qualité de la politique publique. Quand on voit par exemple que très peu de personnes sont capables d'identifier les choix de politique publique à partir des chiffres du budget, il est clair que la notion d'harmonisation avec la politique publique reste assez formelle et plutôt vide de sens.

Analysés sous cet angle de l'information, les rapports entre le Budget et le Centre nous ramènent au problème central de la complémentarité, c'est-à-dire au fait que la qualité de la préparation budgétaire repose sur une politique publique cohérente et, inversement, le succès de la politique publique a pour condition essentielle une préparation budgétaire de qualité. Là encore, les principes sont clairs et simples, mais leur application est un processus permanent d'adaptation et d'amélioration, comme en témoignent les changements en cours ou envisagés dans des pays dont les systèmes sont bien construits et élaborés, en France, en Allemagne ou au Royaume-Uni par exemple.

Le Budget n'est pas le seul juge de la qualité du budget. Les principaux “clients” internes qui consomment sa production sont les autres ministères et les décideurs politiques, c'est-à-dire le Centre, le Parlement et les ministres. Un bon processus budgétaire ne se définit donc pas seulement par la satisfaction du Budget et des marchés, mais également par son caractère exhaustif et utile pour ces “clients”. En dépit par ailleurs des rivalités saines et des différences d'objectifs entre les deux institutions, la tentation pour le Budget de se comporter en tour d'ivoire est toujours présente et constitue une menace pour une harmonisation et une complémentarité efficaces.

Le Centre, pour sa part, est tenté d'autoriser systématiquement des exceptions aux règles budgétaires, au nom des nécessités politiques immédiates, ou de considérer les garde-fous budgétaires comme des obstacles à contourner. C'est précisément pour lutter contre ces tentations (qui sont loin d'être rares) que des systèmes de règles efficaces impliquent de vastes consultations et l'intervention conjointe du Centre et du Budget (en Allemagne par exemple, le Budget a un droit de veto sur les modifications budgétaires et seule une majorité de ministres du gouvernement, y compris le Chancelier, peut le remettre en cause).

C. Co-responsabilité

Les systèmes actuels, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, incitent relativement bien à l'harmonisation et à la complémentarité. Cela n'est guère surprenant puisque ces deux aspects sont continuellement au centre des préoccupations des gouvernements, qui cherchent à ce que la machine fonctionne sans heurt. Et c'est en fait ce qui se passe, en dépit des annonces fracassantes de crise qui font la une des journaux.

L'interface entre la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique fait toutefois intervenir une troisième dimension: celle de la *co-responsabilité*. Le Centre et le Budget sont les deux principales institutions génératrices de cohérence dans le gouvernement. Elles contrôlent les deux instruments-clés : le flux législatif et le processus budgétaire. De plus, et de façon plus déterminante, ces institutions, conjointement et bon gré mal gré, sont les *seules* à réconcilier les divergences d'opinion et à permettre le développement et la mise en œuvre d'une perspective globale d'évolution pour l'État.

La gestion efficace et simultanée de la complémentarité et de l'harmonisation, au-delà de la nécessité d'assurer le fonctionnement quotidien de l'appareil gouvernemental, exige également d'être très attentif à la co-responsabilité. La structure organisationnelle globale des deux organisations génératrices de cohérence doit refléter cette préoccupation. De fait, certains des problèmes les plus importants et les plus frustrants des gouvernements actuels, dans la plupart des pays, peuvent être attribués à des erreurs antérieures dans ce domaine. Autrement dit, les deux institutions centrales génératrices de cohérence doivent être préparées à affronter et à traiter des problèmes qui sont en dehors du ressort des autres ministères. Le danger ici est que, même lorsque l'harmonisation et la complémentarité sont correctement gérées au quotidien, des problèmes importants ne seront pas perçus avant l'irruption de crises coûteuses, simplement parce que les deux institutions centrales, aussi harmonieuses que soient leurs relations, ne sont pas organisées pour gérer des problèmes hors de la compétence des autres ministères et de celle des deux institutions centrales considérées individuellement.

Il est facile de trouver des exemples de ce type de questions, qui préoccupent beaucoup de nombreux gouvernements actuels. Font partie de cette catégorie de co-responsabilité la plupart des problèmes qui se manifestent à moyen et long termes et qui sont liés à des changements sociaux. L'article de Lacasse sur les politiques de transferts sociaux en fournit une illustration. Ces politiques ont lentement et de façon complexe modifié en profondeur le marché du travail et elles ont rendu la lutte contre le chômage beaucoup plus difficile qu'elle ne l'était par le passé. Cette évolution, parce qu'elle impliquait l'impact combiné d'un grand nombre de politiques ainsi que des changements sociaux et économiques progressifs, ne relevait pas de la responsabilité spécifique d'un ministère. De plus, ces conséquences sont restées insoupçonnées jusqu'à ce qu'elles se transforment en problèmes sérieux, dans la mesure où, dans la plupart des pays, les compétences et l'attention du Centre et du Budget étaient concentrées sur autre chose. On trouve d'autres exemples récents de problèmes similaires tels que : les coûts et la surveillance des garanties implicites fournies au système financier; l'accumulation de règles qui, petit à petit, ont réduit la capacité de l'économie et du marché du travail de s'adapter aux changements ; et les barrières internes aux échanges dans certaines nations fédérales qui, à leur tour, ont progressivement conduit à une balkanisation des marchés nationaux, etc. Certains des problèmes actuels les plus urgents, à la fois d'un point de vue politique et d'un point de vue budgétaire sont imputables aux questions autrefois “mises aux oubliettes”, non à des structures ou à des processus mal gérés ou mal conçus, mais tout simplement à l'absence de création de certaines institutions ou de certains systèmes.

Certains pays ont été confrontés à ce problème et proposent des systèmes et des institutions qui tiennent compte, entièrement ou partiellement, de cette zone de co-responsabilité, c'est-à-dire du rôle actif que le Budget et le Centre doivent exercer en commun. Puisque ces problèmes sont plus complexes et variés que ceux traités ci-dessus sous le titre “harmonisation et complémentarité”, les mécanismes qui ont fonctionné avec succès sont très différents d'un pays à l'autre. Les cas les plus simples concernent la gestion d'une priorité gouvernementale importante telle que l'intégration européenne. Les articles de Hel-Thelier/Mény/Quinet, Wolf et Heller/Wolff décrivent les différents mécanismes mis en place dans leurs pays respectifs pour traiter cette question aux multiples facettes.

Les structures mises en place en Suède, selon la description qu'en fait l'article de Schubert, ont un objectif plus ambitieux et mettent davantage l'accent sur les zones-clés de co-responsabilité. L'ESO est un instrument d'enquête et de définition des problèmes au cours du temps ; il tente de pallier les lacunes des processus normaux, qui sont trop orientés vers le court terme. L'ESO est rattaché au Ministère des Finances mais, dans une autre structure gouvernementale, il aurait pu se trouver ailleurs, auprès du Centre ou même à l'extérieur du gouvernement. L'important dans cette institution novatrice est que le Centre et le Budget reconnaissent l'un et l'autre que leurs structures peuvent être efficaces lorsqu'il s'agit de la gestion des “affaires courantes”, avec un minimum d'harmonisation et de complémentarité, mais qu'ils ne sont probablement pas bien équipés pour accomplir des tâches telles que : analyser les impacts croisés des politiques publiques ; tirer de bonne heure le signal d'alarme quant à l'impact des évolutions sociales sur

les finances et les politiques publiques; apprécier les véritables répercussions à long terme des initiatives politiques, aussi bien à la marge que de façon cumulative, comme cela a été le cas pour les subventions à l'agriculture ou pour la sécurité sociale.

Les articles d'Allen et de Havens montrent également comment sont organisées des structures destinées à compléter les institutions budgétaires et politiques habituelles au Royaume-Uni et aux États-Unis, afin de parvenir à une certaine forme de co-responsabilité en matière de budget et de politique publique, même si la démarche est ici plus modeste et plus traditionnelle. Au Royaume-Uni, on a résolu en partie ce problème grâce à des examens des dépenses fondamentales et à des contraintes imposées pour les propositions de politiques nouvelles -- analyse de leurs répercutions sur les autres politiques, possibilité et droit de contester la quantification des coûts. Aux États-Unis, l'acteur principal dans ce rôle se situe en dehors de l'exécutif, au Service de la comptabilité générale, dont les méthodes de contrôle vont dorénavant bien au-delà du schéma classique de conformité et de légalité.

D. Gérer les équilibres et le poste de commandement

Le schéma général permettant aux gouvernements d'assumer réellement leurs responsabilités de centralisation et de garantir la cohérence passe par la mise en place par “le poste de commandement” central, administration budgétaire et Centre, de quelques principes de base fixes et unanimement acceptés. Au-delà, la forme particulière des règles et des systèmes dépend des préférences et des caractéristiques nationales.

Les principes de base sont les suivants :

i) il faut reconnaître et même encourager les différences essentielles entre le Budget et le Centre : ils jouent des rôles différents et requièrent donc des compétences différentes et une autonomie importante, qui devrait être protégée par des règles et des procédures précises.

ii) instauration de systèmes de soutien destinés à assurer une collaboration efficace entre le Budget et le Centre. Ces systèmes ont pour but de faciliter, premièrement, les négociations et les consultations, deuxièmement, une transmission continue d'informations de qualité entre les deux institutions et, troisièmement, le maintien de l'équilibre, en s'assurant qu'aucune institution ne devienne suffisamment dominante pour entraver le bon fonctionnement de l'autre.

iii) l'interdépendance entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique concerne aussi la qualité des opérations conduites par chaque institution ; le sort de chacune est donc très lié à la façon dont l'autre change ou non son mode de fonctionnement. Les présentations et les classifications budgétaires sont aussi importantes pour ceux qui sont à l'extérieur que pour ceux qui sont à l'intérieur du Budget ; les procédures de décision concernant les initiatives politiques nouvelles du Centre sont cruciales pour le Budget.

iv) les deux institutions centrales du gouvernement ont conjointement la responsabilité de tous les problèmes allant au-delà de la compétence de chaque ministère individuel. L'expérience montre que le traitement efficace de certains de ces problèmes ne requiert pas simplement une harmonisation des sujets qui sont gérés quotidiennement ; il implique que l'on soit institutionnellement capable d'identifier des problèmes et de mettre au point des solutions sur les sujets relatifs aux impacts croisés des politiques publiques et aux effets cumulatifs

des initiatives gouvernementales, et de faire face à des changements économiques et sociaux lents mais importants.

III - NORMES BUDGÉTAIRES ET ÉLABORATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : QUESTIONS SPÉCIFIQUES

Les normes budgétaires sont beaucoup plus faciles à identifier que les normes de politique publique. Elles sont explicitement formulées, la simple observation et, souvent, la sanction des marchés financiers permettent facilement de savoir si l'on s'y conforme ou non. C'est pourquoi la discussion qui suit sur certaines questions spécifiques s'organise autour des trois principales règles budgétaires : *l'exhaustivité et la perspective pluriannuelle* pour l'élaboration du budget, et la *capacité de contrôler la mise en œuvre* afin de favoriser la responsabilisation des décideurs et des ajustements en temps utile. Les questions concernant les rapports entre le Centre et le Budget appartiennent toutes aux trois catégories traitées précédemment : harmonisation, complémentarité et co-responsabilité.

Cette section contient également une catégorie supplémentaire, intitulée “problèmes non résolus”, qui traite des difficultés qui restent à surmonter pour mettre en place des règles budgétaires fondamentales, même dans les pays qui ont fait tout leur possible pour y arriver, et des zones où les problèmes de respect des règles sont encore fréquents. Ces “problèmes non résolus” sont importants pour deux raisons. Premièrement, il paraît évident que la solution de ces problèmes nécessite une action conjointe du Budget et du Centre -- c'est-à-dire plus qu'une simple harmonisation. Et, deuxièmement, les solutions praticables ne sont pas imposées, même en partie, par des forces externes -- du moins pas encore --, et les pays de SIGMA disposent d'une grande latitude pour élaborer leurs propres solutions et systèmes originaux.

A. Exhaustivité dans la préparation du budget et dans l'élaboration de la politique publique

L'exhaustivité signifie que le budget doit donner une image réelle et complète de la manière dont les fonds du secteur public sont alloués à l'économie ainsi que leur montant. La règle pourrait être réécrite ainsi : chaque centime dont l'allocation est effectuée par le processus politique, et non par le marché, doit être enregistré et présenté pour évaluation dans le budget. Cette règle a été très peu critiquée sur le plan théorique. Elle est ancienne et a été explicitement formalisée dans les années 50 par Musgrave ; elle demeure incontestée et, dans une large mesure, elle a efficacement guidé une partie très importante des actions et des réformes entreprises dans les pays Membres de l'OCDE au cours des 20 dernières années.

Il s'agit en pratique d'une règle beaucoup plus exigeante qu'il n'y paraît à première vue. Des problèmes sont apparus à propos de la faisabilité de sa mise en œuvre (et dans certains cas n'ont pu être résolus), à un point tel que son utilité même fut remise -- modérément -- en cause.

1. Évolution

Au cours des vingt dernières années, la plupart des administrations budgétaires des pays de l'OCDE se sont davantage conformées à cette règle. Les changements les plus importants ont concerné, premièrement, la réintégration des fonds spéciaux -- avec souvent des recettes distinctes, c'est-à-dire des impôts spécialement affectés -- dans une perspective budgétaire “normale” ; et, deuxièmement, une tendance croissante à traiter les activités commerciales effectuées par les ministères et les entreprises publiques pour

ce qu'elles sont -- en d'autres termes, les frontières entre les fonctions commerciales et les fonctions de politique publique ont été plus nettement délimitées. Par exemple, la budgétisation nette des services publics est devenue la norme, ainsi que la budgétisation spécifique des fonctions “sociales” dans des activités allant des chemins de fer aux services postaux. Les privatisations ont été utiles dans ce domaine. De plus, pour la plupart des pays Membres de l'OCDE ayant décidé de maintenir des entreprises publiques dans certains secteurs, la gestion budgétaire de ces entités a été considérablement clarifiée, exigeant par exemple de faire approuver (et d'exécuter) les plans commerciaux, d'intensifier les contrôles en matière d'emprunt, de laisser au marché le soin de contrôler les activités commerciales, etc.

Ce phénomène a eu lieu parallèlement à l'évolution qui s'est opérée du côté des recettes, évolution qui a permis d'exercer maintenant un contrôle budgétaire global sur la totalité ou presque des rentrées publiques. La tendance est la même dans le cas des fonds de la sécurité sociale au sens large, qui sont en dehors de la compétence du budget -- impôts ayant une affectation propre ou spéciale, gestion des partenaires sociaux, etc. Même dans les pays où de tels fonds jouent un rôle important, la tendance est clairement allée dans le sens d'un traitement plus uniforme et quasi budgétaire des engagements et des recettes. Cela ressort nettement des articles de Hel-Thelier/Mény/Quinet et de Heller/Wolff qui traitent de pays -- la France et l'Allemagne -- où les fonds extrabudgétaires jouent un rôle très important dans la sécurité sociale. *Mutatis mutandis*, on constate des évolutions similaires en ce qui concerne les engagements sur les retraites des fonctionnaires, bien que l'évolution sur ce point soit loin d'être achevée.

Enfin, l'apparition sur le devant de la scène, au cours de la dernière décennie, dans des pays tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et bientôt le Royaume-Uni, d'une comptabilité d'entreprise (ou patrimoniale) peut en partie s'interpréter comme une tendance vers une adhésion plus stricte à la règle d'exhaustivité. Un des objectifs de ce changement majeur dans la comptabilité et la préparation du budget public est de fournir une image plus appropriée de la façon dont le secteur public utilise le capital et donc de garantir un budget plus exhaustif et plus précis. Ainsi, un gouvernement qui essaie de réduire son déficit en étalant dans le temps l'entretien et l'amortissement de son capital, selon la technique consacrée, n'y parviendra pas dans un système de comptabilité d'entreprise (ou patrimoniale), qui s'inspire des pratiques du secteur privé.

2. Problèmes non résolus

Le respect de la règle d'exhaustivité se heurte encore à des obstacles embarrassants et qui ont peu de chances d'être résolus dans un avenir proche. Ce n'est peut-être pas un hasard si ces obstacles subsistent dans des domaines où certains des problèmes d'articulation entre la préparation du budget et l'élaboration de la politique publique ont été, et ont des chances de demeurer, particulièrement aigus : notamment les dépenses fiscales, les garanties et les réglementations.

Le traitement budgétaire des garanties explicites s'est certainement amélioré dans de nombreux pays, mais la situation passée avait rendu cette évolution presque inévitable : il y a 15 ans, on ne tentait pratiquement aucune inclusion systématique des garanties. Les tentatives importantes faites dans des pays comme les États-Unis pour connaître précisément la probabilité de non-remboursement des prêts, des risques et des garanties, etc., témoignent des progrès réalisés dans ce domaine. L'expansion récente et continue de la comptabilité d'entreprise (ou patrimoniale) indique également un progrès dans le même sens. Il se pourrait très bien que, dans quelques années, la définition du terme “exhaustif” retenue par les marchés internationaux fasse référence à un budget public qui intègre correctement un compte de capital “normal” -- c'est-à-dire semblable à celui d'une entreprise. Il semble que ce soit déjà le cas dans une large mesure aux États-Unis dans le cas de l'emprunt public et de l'emprunt des municipalités.

Cependant, les garanties implicites -- par exemple les obligations de pension non capitalisées, les

garanties aux institutions du système bancaire et financier -- ne relèvent pas de la compétence budgétaire. Et on ne voit pas clairement comment elles pourraient en faire partie. De même, seul un petit nombre de pays contrôlent les dépenses fiscales et les présentent explicitement aux responsables des politiques publiques comme substituables aux dépenses directes. En fait, un débat assez compliqué se poursuit encore dans certains milieux sur la légitimité même du concept de dépenses fiscales.

En ce qui concerne les réglementations, les espoirs de la fin des années 70, résultant essentiellement des tentatives de conception et d'utilisation d'un budget régulateur aux États-Unis, ne se sont pas réalisés. Même les réglementations qui remplacent manifestement les dépenses et transfèrent les charges sur les acteurs privés, notamment dans le cas des politiques du marché du travail et de la protection de l'environnement qui jouent le rôle de substituts évidents aux dépenses directes, ne sont en aucun cas classées parmi les dépenses de trésorerie. Certains efforts, généralement faits en dehors du Budget, sont en passe d'établir un cadre budgétaire exhaustif pour cet instrument, mais il est encore trop tôt pour dire s'ils auront plus de succès que les tentatives précédentes.

Ces questions restées sans réponse n'ont pas entamé le consensus sur l'exhaustivité, fortement renforcé par les exigences de marchés financiers internationaux volatiles. Cependant, les problèmes sans solution auraient pu persister, en raison non seulement des difficultés techniques, mais également de la crainte (fondée) que leur résolution risquerait d'accroître la complexité du budget à un point tel que cela pourrait faire échouer son objectif même d'amélioration de la transparence et de la responsabilisation.

3. *L'exhaustivité en tant que lieu de tensions et d'action conjointe entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique*

Les conflits à propos des instruments de politique publique qui impliquent *une forme ou une autre de débudgétisation* sont susceptibles de provenir du Budget, du Centre politique et des autres ministères. Ces derniers (et leurs clients) souhaitent le plus d'autonomie possible, avec le désir de contrôler seuls leurs “propres” revenus. Le problème s'est même étendu à certaines innovations telles que la comptabilisation des coûts de congestion, qui est ardemment soutenue par certains ministères des transports comme un moyen d'isoler “leur” secteur contre les compressions budgétaires. Afin de résoudre les crises ou simplement de présenter le meilleur côté des choses, les responsables des politiques publiques connaissent la valeur symbolique des institutions annoncées comme “nouvelles, dynamiques, et hors des rouages de la bureaucratie” ou présentées comme “ce qui vous appartient vraiment” aux grands groupes d'intérêt. De même, faire des dépenses extrabudgétaires procède d'une stratégie qui a fait ses preuves dès lors que les électeurs sont sensibles au déficit.

Le problème peut survenir lors d'un conflit entre les ministères d'une part, et, d'autre part, le Centre d'élaboration de la politique publique et le Budget. D'un autre côté, le Budget peut lui-même participer au jeu extrabudgétaire, et préserver l'harmonie ainsi que sa propre réputation en sous-estimant habilement (ou non) le déficit ou la détérioration de la dette. Tous ces cas ont été observés récemment.

Les problèmes entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique en terme d'exhaustivité et de résistance aux tentations de dépenses extrabudgétaires, ne résultent pas seulement d'un défaut évident d'harmonie puisque l'attitude des principaux acteurs institutionnels à l'égard de ce problème s'est modifiée. Le secret de la réussite -- c'est-à-dire parvenir à poursuivre l'évolution des dernières décennies vers des budgets réellement exhaustifs -- repose probablement sur des lois et des règles budgétaires rigoureuses. Le Royaume-Uni en est une parfaite illustration dans un domaine où les tentations de faire des dépenses extrabudgétaires -- et plus généralement d'exclure du budget les risques financiers à long terme pris par le gouvernement -- sont à leur apogée, à savoir la mise en place d'infrastructures conjointes par les secteurs public et privé. Témoignant de la position pionnière de ce pays dans ce domaine,

le Royaume-Uni a imposé des règles très strictes impliquant une budgétisation de toutes les initiatives de ce type.

Le problème de débudgétisation est susceptible d'être maîtrisé par les pressions internationales -- notamment les méthodes de calcul de déficit imposées par l'UE ou les méthodes alternatives prescrites par les organisations privées ou internationales ou par les marchés monétaires. En termes de structures et de pratiques nationales, des pressions équivalentes, du moins dans leurs objectifs, peuvent également apparaître lorsque, par exemple, des organisations extérieures respectées publient leurs propres chiffres sur les conditions et les prévisions macro-économiques, sur les coûts et les évolutions de certaines politiques publiques, etc. Le processus décrit dans l'article de Heller/Wolff sur l'Allemagne servirait cet objectif, de même que le type d'institution présenté dans les articles de Schubert et de Havens. C'est notamment ce que l'on observe lorsque les médias rapportent systématiquement les cas de disparités dans les chiffres.

Cette manière de résoudre le problème de débudgétisation implique l'existence de sources concurrentes de chiffres et d'évaluations, et d'agents extérieurs aux institutions centrales capables de contester les chiffres du gouvernement. La tentative avortée d'exercer de telles pressions compensatoires de l'intérieur, soit par le Centre politique soit par le Budget, comme le montrent Heller/Wolff en Allemagne et Sims au Canada, renvoie essentiellement à des expériences similaires tentées, avec des résultats similaires, dans d'autres pays.

En dehors de ces tentations de débudgétiser, *les autres problèmes importants semblent liés aux choix entre les réglementations et les dépenses ou entre les dépenses directes et les dépenses fiscales***.** Comme nous l'avons dit précédemment, la budgétisation des dépenses fiscales, même de façon rudimentaire, est rare; alors que la préparation budgétaire réglementaire n'a pas pris ses distances avec les manuels et ne correspond guère plus qu'à de bonnes intentions.

Le problème posé ici ne renvoie pas tant au conflit ou à la rivalité entre le Budget et le Centre, à en juger par le résultat modeste des pays Membres de l'OCDE en la matière, mais au fait qu'il semble difficile de trouver un support institutionnel à ces problèmes de responsabilité centrale. À ce jour, ces problèmes sont de l'ordre de la co-responsabilité. Paradoxalement, une administration budgétaire très forte jouissant de beaucoup d'autorité et de prestige peut constituer une incitation à recourir aux réglementations plutôt qu'aux dépenses. Ces instruments, si les interventions ne sont ni répertoriées ni clairement délimitées et leurs coûts imprécis, sont assez attrayants car ils fournissent aux hommes politiques des avantages hautement symboliques.

Étant donné que les difficultés techniques liées à la budgétisation des dépenses fiscales sont moins complexes que dans le cas des réglementations, il est surprenant que des progrès plus importants n'aient pas été accomplis sur ce point. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les Centres politiques trouvaient, dans les dépenses fiscales, un moyen suffisamment discret de conférer des avantages, alors que les administrations du budget voyaient d'un mauvais œil ce qui aurait constitué pour elles une surcharge importante de travail. Quelle qu'en soit l'explication pertinente, cette question n'est ni triviale ni purement académique : le fait est que des sommes importantes échappent à toute surveillance médiatique et parlementaire. Compte tenu des transformations importantes en cours dans les régimes fiscaux des pays du SIGMA, et des difficultés qui en découlent, il paraît particulièrement important de s'intéresser à cette question, même si ces pays doivent ouvrir de nouvelles voies sur le sujet. Les aspects techniques de la budgétisation des dépenses fiscales sont bien connus ; en effet, des calculs ont été effectués depuis plusieurs années dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE ; ce qui a fait défaut, c'est la volonté politique.

L'enjeu fondamental réside ici dans la capacité des deux institutions créatrices de cohérence d'agir conjointement, alors que leurs emplois du temps sont surchargés et qu'elles pourraient se simplifier la tâche en utilisant les dépenses fiscales et les réglementations, instruments discrets par excellence, sur lesquels le

contrôle et le niveau d'information sont faibles. Une avancée sur ce point passera certainement par la création d'une organisation supplémentaire, du moins en attendant que la budgétisation des dépenses fiscales devienne routinière.

B. La préparation budgétaire pluriannuelle : réconcilier le budget annuel et les engagements pluriannuels de politique publique

Cette injonction, en apparence contradictoire, est la contrepartie chronologique de la règle d'exhaustivité. Malgré son échéance annuelle, l'exercice budgétaire doit se préoccuper de la soutenabilité des politiques publiques et des situations budgétaires. Cela est spécialement important à deux titres : pour les nouvelles politiques ou les réformes et les dépenses inattendues qu'elles entraîneront plus tard ; et pour les impacts croisés des politiques publiques ainsi que pour la détection de dérives insoutenables. Dans tous les cas, l'élaboration du budget courant exige des prévisions de coûts précises, et les débats qui ont lieu au Centre doivent pleinement en tenir compte. Du point de vue du Centre, cette règle, tout aussi consensuelle que la règle de l'exhaustivité, signifie que le Centre est en droit d'obtenir du Budget des garanties solides sur le fait que les conséquences des décisions actuelles en termes de ressources ont été calculées aussi précisément que possible.

La conduite de *nouvelles* initiatives de politique publique est le sujet principal de la discussion qui suit, la soutenabilité d'ensemble des politiques macro-économiques étant peu susceptible de constituer un enjeu majeur dans les relations Centre/Budget, et les questions des impacts croisés et des effets cumulatifs ayant déjà été traitées dans la section II et développées dans la sous-section III.C.

La *mauvaise estimation des obligations futures lors du lancement d'une nouvelle politique publique* est probablement le problème et le sujet les plus traités dans l'étude des relations entre le Centre et le Budget. Ce problème est courant. L'amusante métaphore américaine du chameau qui glisse son museau sous la tente puis attend les années suivantes pour glisser le reste de son corps, décrit bien le problème. Les nouvelles mesures de politiques publiques représentent l'essentiel des stratégies de marché des hommes politiques. La plus ancienne astuce pour promouvoir une nouvelle mesure de politique publique en vogue, tout en évitant des arbitrages budgétaires à la fois douloureux et risqués, est de chiffrer le coût du nouveau programme dans le budget suivant au niveau exact des dépenses actuelles, en oubliant de façon fort opportune que l'accroissement permanent des engagements du gouvernement pour l'avenir dépassera largement ce niveau. On observe des exemples de cette démarche tant dans des programmes de développement d'armes que dans l'aide aux handicapés. C'est en partie un problème d'harmonisation, car la nécessité de lancer rapidement de nouvelles initiatives est habituellement jugée plus urgente par le Centre que par le Budget.

Cette question implique une relation triangulaire: un ministère propose une nouvelle mesure de politique publique -- dont les coûts à long terme sont sous-estimés --, le Centre a un besoin urgent de nouveaux produits et le Budget n'a, pas plus qu'un autre, l'autorisation ou les moyens de produire des chiffres plus crédibles, ni l'autorité de lancer un débat de fond sur l'évaluation des coûts durant l'élaboration de la politique publique. Il peut en résulter des dysfonctionnements importants pour le gouvernement et l'économie mais, comme les pouvoirs et les responsabilités ministériels ne sont pas remis en cause dans un tel scénario, il n'y a pas de conflits, le contrôle externe prend habituellement du temps et les risques sont faibles.

En termes d'organisation et de système, cette question pose des problèmes de rôles, de relations d'autorité et de dotations en ressources. Soit le Centre accepte et demande en définitive que le Budget se charge de comptabiliser de manière indépendante et rigoureuse les coûts à long terme des nouvelles initiatives de politique publique et l'autorise à effectuer la contre-expertise nécessaire, soit il charge une

autre institution crédible de conduire ces analyses de long terme. Du moment que les conclusions sont automatiquement intégrées au processus de décision final, le résultat est le même, c'est-à-dire que les décisions ne dépendent pas exclusivement de l'estimation des coûts fournie par les parties intéressées, notamment par le ministère qui est à l'origine de cette initiative.

Une organisation doit avoir la responsabilité et les moyens d'évaluer les coûts à long terme. Il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante, car les résultats peuvent être jalousement gardés par cette institution. On a observé des cas de collusion, particulièrement lorsque les bureaucrates travaillent en totale harmonie au-delà des frontières institutionnelles. Des sources alternatives d'estimation et d'analyse, ayant la possibilité d'accéder autant que nécessaire aux informations et disposant d'une autorité suffisante pour pouvoir rendre les chiffres publics, ajoutent des garde-fous salutaires et permettent aux processus de préparation budgétaire et d'élaboration des politiques publiques par le Centre d'être plus ouverts, empêchant ainsi une collusion à courte vue et aidant à promouvoir des discussions constructives sur les problèmes importants. Les articles de Havens et Schubert montrent les avantages que peuvent apporter ces sources d'expertise alternatives. On trouve l'autre extrémité du spectre -- et la tente jugée la plus accueillante pour le museau du chameau -- dans le cas, par exemple, du développement des armes, qui réunit les conditions idéales pour que ces dysfonctionnements aient lieu : le secret, le très petit nombre de fournisseurs et le faible recours à l'expertise extérieure.

L'article d'Allen montre comment ce type de contrôle sur les coûts en aval est réalisé au Royaume-Uni. La solution interne réside essentiellement dans les règles d'estimation strictes et détaillées auxquelles les ministères doivent se soumettre pour que leurs propositions intègrent le flux du processus de décision, règles auxquelles s'ajoute la menace permanente des chiffres que le Trésor présentera ou a déjà présentés. Dans ce type de modèle, les tensions entre le Centre et le Budget sont minimisées, puisque c'est le Centre lui-même qui établit et fait appliquer les règles.

À un niveau plus général, la solution de la préparation budgétaire pluriannuelle est évoquée depuis longtemps dans de nombreux pays, en tant que cadre économique pour le budget, en tant qu'outil budgétaire d'estimation des nouvelles politiques publiques ou des réformes et en tant que moyen de détecter des dérives insoutenables dans les dépenses publiques. L'influence et l'efficacité des systèmes généraux de budgétisation pluriannuelle ont fortement varié selon l'époque et le pays considérés. De fait, on les retrouve dans tous les systèmes décrits dans les articles joints. Il n'y a donc en théorie aucun débat sur la nécessité de cette règle budgétaire. Néanmoins, on a assisté à suffisamment de dérives budgétaires involontaires, et les museaux des chameaux ont entraîné suffisamment d'augmentations dans les dépenses permanentes, pour que l'on se pose des questions sur la capacité des institutions centrales d'imposer ce type de règle générale et d'arbitrer entre les impératifs d'action dans les situations de “crises” et les impératifs de stabilité.

Ce second aspect du problème de la budgétisation pluriannuelle est, d'une part, en grande partie un sous-produit du premier -- c'est-à-dire d'une comptabilité exacte à long terme des initiatives ou des politiques particulières -- ; il est d'autre part susceptible d'être largement corrigé par les pressions externes. En effet, la soutenabilité des politiques macro-économiques est attentivement et largement contrôlée par les marchés et les institutions internationales, de l'OCDE au FMI. On peut dès lors considérer ce problème comme un aspect mineur dans les relations entre le Budget et le Centre.

En résumé : la question-clé concernant les aspects primordiaux de la budgétisation pluriannuelle -- c'est-à-dire l'estimation pluriannuelle adéquate des coûts des nouvelles propositions -- générera couramment des conflits entre l'ensemble des institutions centrales et les autres ministères, et très souvent entre le Budget et le Centre. De plus, les solutions adoptées avec succès dans certains pays, qui impliquent que les décisions soient soumises à la pression d'une expertise contradictoire, subiront des résistances car elles ralentissent le rythme, irritent les hommes politiques, et seront perçues comme une atteinte à la responsabilité ministérielle. En outre, tant que le système est ouvert, c'est-à-dire, tant que les acteurs

non-gouvernementaux connaissent le montant des coûts et la façon dont ils sont évalués, ces solutions accroîtront les difficultés que l'on rencontre avec les groupes de pression.

Cette réalité montre que la garantie d'une comptabilité publique pluriannuelle adéquate n'est pas seulement une affaire de systèmes, qui ont d'ailleurs déjà été mis en place dans la plupart des pays de l'OCDE. De plus, même si l'application d'une comptabilité pluriannuelle est facilitée par des règles d'estimation et des procédures compensatoires extrêmement formelles et spécifiques, celles-ci ne garantissent pas le succès. Quoi qu'il en soit, les conditions de base nécessaires à la réussite d'une comptabilité publique pluriannuelle sont nettement définies: premièrement, il faut organiser le budget et toutes les nouvelles initiatives dans un cadre pluriannuel et, deuxièmement, s'assurer qu'une personne ou une entité crédible a clairement la responsabilité de remettre en cause les prévisions des parties intéressées et, si nécessaire, des ressources suffisantes pour produire des chiffres alternatifs et les faire connaître -- le simple fait qu'une source alternative de ce type existe, peut, même sans qu'elle soit véritablement active, amener les personnes à l'origine des nouvelles propositions politiques à proposer des estimations plus réalistes.

C. Comptabilité et contrôle : le Budget comme fournisseur de l'information sur la mise en œuvre des mesures pour le Centre de la politique publique (et pour les autres)

1. Sélection

Il existe un consensus aussi solide que traditionnel et vague sur le fait que le Budget est un instrument de contrôle essentiel et qu'elle devrait jouer un rôle déterminant dans la transmission d'une information sur la mise en œuvre des mesures, en contrôlant en définitive leur application. Cette situation quelque peu paradoxale a des explications variées. En premier lieu, les institutions diffèrent fortement selon les pays. Deuxièmement, le contenu même du “compte rendu d'application” est un fourre-tout, allant des contrôles de la conformité et de l'intégrité jusqu'aux évaluations des impacts. Troisièmement, les stratégies de base pour déterminer qui est responsable de la remontée de ces informations et à qui il doit les adresser varient selon les pays; et on constate entre les institutions d'un même pays des chevauchements importants de responsabilités. Et, quatrièmement, par opposition à la situation de monopole occupée par le Budget et par le Centre dans l'élaboration du budget et le contrôle des flux législatifs et réglementaires, la mise en œuvre des mesures implique l'intervention, parfois décisive, d'autres acteurs: des contrôleurs internes et des spécialistes de l'évaluation dans certains pays, des cours de contrôle rendant compte au corps législatif dans la plupart des pays, des institutions ad hoc ou spécialisées, allant des commissions d'enquête à des organismes comprenant des contrôleurs et des spécialistes de l'évaluation compétents dans des domaines tels que la politique sociale ou le contrôle des institutions financières.

Compte tenu de cette diversité et du fait que la publication récente de SIGMA intitulée *Le contrôle de gestion dans l'administration gouvernementale moderne : une comparaison des pratiques* (documents SIGMA n˚4, Paris, 1996) ouvre le débat sur le contrôle de gestion et l'audit, cette sous-section insiste sur un ensemble plus restreint de comptes rendus de mise en œuvre, à savoir : ceux qui sont les plus liés à l'interface entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique, et ceux qui reflètent, sur le plan de la mise en œuvre des mesures, les problèmes étudiés ci-dessus dans le cadre de l'élaboration du budget et de ses rapports avec les initiatives politiques du Centre. Nous nous contentons donc d'aborder les questions d'évaluation et d'examen, de mesure des performances et d'efficacité de gestion, et de compte rendu de mise en œuvre en nous centrant sur le problème de l'imputation des responsabilités.

2. *Principes fondamentaux*

On suppose que la mise en œuvre du budget fournit rapidement et systématiquement des informations permettant de savoir si les sommes votées sont effectivement dépensées dans le cadre législatif proposé par le budget. Ce type de contrôle de la mise en œuvre des mesures existe dans tous les pays Membres de l'OCDE : il est admis et renforcé par les institutions spécialisées dans le contrôle. Toutefois, ce compte rendu essentiel sur l'application des mesures se limite souvent aux informations financières et est presque exclusivement utilisé par le Budget. Ce processus est rarement considéré comme suffisant par le Centre, qui se plaint aussi parfois de sa lenteur. Toutefois, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, il s'agit d'un problème mineur: l'attention du Centre se porte manifestement sur le futur, vers les nouvelles politiques publiques ou les réformes, en sorte que sa demande pour ce type de comptes rendus immédiats est assez faible et que ce premier niveau de contrôle est manifestement du ressort du Budget, qui est censé alerter le Centre lorsqu'il détecte un dysfonctionnement sérieux.

L'ampleur du contrôle des dépenses imposé aux autres ministères une fois le budget voté a toujours fait l'objet de conflits entre le Budget et ces autres ministères. Il semble que cela soit une question importante dans les rapports entre le Budget et le Centre. En fait, cela révèle surtout une orientation particulière de la gestion publique dans un pays donné, qui peut aller de la décentralisation, du “managérialisme”, des arrangements quasi contractuels entre le Budget et les autres ministères (voir l'article d'Allen sur le Royaume-Uni) aux contrôles plus traditionnels et centralisés, comme le montre l'article de Heller/Wolff sur l'Allemagne. Par conséquent, l'ampleur et la nature des contrôles de dépenses ne sont pas un problème de relation entre Budget et Centre en soi ; elles sont liées au choix d'un style de gestion publique, comme nous le verrons par la suite.

Les règles de dépenses, les procédures et les négociations sont souvent utilisées pour effectuer en cours d'année d'importants ajustements quant aux autorisations effectives de dépenses des différentes lignes budgétaires. Dans certains pays, cela provient parfois de ce que la gestion des liquidités constitue une opération délicate, mais plus souvent de ce que le Budget trouve cela commode. Le Centre a tendance à interpréter ce type de pratiques comme une tentative de la part du Budget de récupérer par la voie administrative ce qu'il a perdu politiquement lors du vote du budget. Tout en étant commode et flexible, une telle utilisation de son pouvoir par le Budget se révèle être une arme à double tranchant : si le budget déjà voté peut être manipulé par l'une des parties, pourquoi ne le serait-il pas par toutes les autres ? Pour que les budgets soient pris au sérieux par les ministères et le Centre, le vote du budget doit fournir un point d'ancrage suffisamment solide. Cependant, comme l'article de Hel-Thelier/Mény/Quinet le montre, ce type d'arrangement est source de flexibilité et peut aider les gouvernements à répondre à des événements qui n'avaient pas été correctement prévus lors de l'élaboration du budget.

Ces problèmes de mise en œuvre des mesures sont aujourd'hui considérés comme relativement mineurs, à la fois en tant que tels et du point de vue des rapports entre le Budget et le Centre. Les problèmes importants de mise en œuvre sont plutôt liés aux systèmes, aux institutions et aux méthodes qui ont pour objectif de répondre à des questions simples et traditionnelles telles que : l'argent est-il dépensé efficacement ? L'argent va-t-il à ceux auxquels il était destiné ? La politique publique a-t-elle les effets voulus ? La politique publique génère-t-elle des effets non désirés et peu souhaitables ?

3. *Évaluation et analyse*

Les questions qui viennent d'être mentionnées abordent un sujet particulièrement difficile et source de controverses, celui de savoir si les politiques publiques ont eu l'impact espéré sur la société et à un coût raisonnable. Curieusement, c'est celui qui fait l'objet du plus fort consensus.

Plusieurs tentatives effectuées dans de nombreux pays montrent désormais clairement que l'utilisation systématique de l'évaluation par et pour les administrations du budget s'est révélée irréalisable et a été abandonnée. Le recours à l'évaluation en tant que technique budgétaire complémentaire est apparue impossible du point de vue de la mise en œuvre pour quatre raisons.

La première est essentiellement technique : le délai, les compétences et les ressources requises pour mener à bien ces évaluations sont incompatibles avec les tâches que doit assurer en priorité une organisation de faible taille, devant obéir à un calendrier précis, comme le Budget, qui doit formuler des propositions exhaustives conciliant toutes les demandes de fonds publics. De plus, les ressources du Budget ne permettent de conduire qu'un petit nombre d'évaluations chaque année. En outre, les évaluations sont toujours prématurées, trop longues à mettre en place et donnent des résultats ou des interprétations trop complexes pour être utiles à la préparation du budget. L'asymétrie entre le temps nécessaire aux évaluations et la rigidité des délais des opérations du budget empêche les évaluations de “concurrencer” efficacement en terme de temps et d'attention d'autres types d'informations (beaucoup plus frustres), fournies par d'autres prétendants à la formulation de la mise en œuvre des politiques. Ce type de difficulté n'est pas spécifique au Budget, on peut l'observer dans bon nombre d'autres organisations. Des transports routiers aux hôpitaux, vouloir concilier et intégrer des études approfondies dans un contexte où les décisions sont prises dans l'urgence pose toujours un problème.

Deuxièmement, les évaluations sont extrêmement sensibles aux manipulations, notamment celles effectuées par ceux qui connaissent précisément les programmes à évaluer, c'est-à-dire les unités des autres départements et la direction même du ministère. Lorsque l'on sait ou que l'on soupçonne que les évaluations vont influencer les allocations budgétaires de l'année à venir, il est généralement impossible pour ceux qui en sont victimes de résister à la tentation de pervertir le processus. Alors que le temps, l'attention et les compétences requises pour effectuer les évaluations appropriées dans les ministères récalcitrants et politiquement puissants ne semblent, pour une raison ou pour une autre, jamais mobilisées.

Troisièmement, de façon plus importante encore, les évaluations qui pourraient radicalement affecter les politiques publiques fondamentales -- en remettant notamment en cause la continuité de leur action ou en demandant qu'elles fassent l'objet d'une réforme radicale -- s'aventurent dans des domaines qui dépassent de loin les problèmes strictement budgétaires, en dépit des illusions apparues au cours de la période du PPBS. Certes, les évaluations servent à fournir des informations sur les réévaluations possibles des politiques publiques et soulèvent donc des problèmes éminemment politiques. Le rythme de ces réformes ne peut être fixé dans le cadre strict du budget -- ni, pour cette raison, dans *aucun* cycle rigide -- à moins que l'on donne aux évaluations des objectifs beaucoup plus modestes. Ce type de compte rendu sur l'efficacité est produit et utilisé avant tout lorsque le moment politique est propice c'est-à-dire lorsque le Centre l'estime approprié; le Budget joue un rôle important bien que secondaire. Celui-ci consiste depuis quelques années à mener sur une base ad hoc un grand nombre d'analyses de politique publique. Le temps où les évaluations étaient une source de problèmes dans les rapports entre le Budget et le Centre, ailleurs que dans le contexte de la co-responsabilité, est révolu.

Enfin, et comme par une ironie du sort, les évaluations commandées par le Centre ont été rares et irrégulières. En dépit des espoirs et des illusions antérieures, nées au moment du PPBS -- qui ont duré assez longtemps dans le cas des évaluations-, le marché politique pour les nouvelles potentiellement mauvaises est naturellement très restreint et a tendance à se limiter aux responsables de l'opposition. Ainsi, en dehors des situations exceptionnelles évoquées par exemple par Allen, la demande réelle pour ce type de compte rendu a été très limitée et très variable.

Un nombre important d'évaluations et d'études en matière de politique publique sont conduites dans les pays Membres de l'OCDE. Elles s'inscrivent fondamentalement hors du cadre du cycle budgétaire. L'article de Havens présente le cas de l'organisme d'évaluation le plus important du monde, le GAO

-- *General Accouting Office* qui rend compte au Congrès américain. Si le GAO fut le premier à élargir sa fonction de contrôle, en y intégrant des évaluations, les organismes de contrôle ont maintenant une tendance bien établie à investir du temps et des moyens pour faire des enquêtes et rédiger des rapports qui n'examinent pas seulement la conformité et la probité. Le rôle de ce type d'institutions, même si elles ne rendent compte ni au Centre ni au Budget, est aujourd'hui essentiel car elles informent les responsables politiques de la mise en œuvre des mesures. Les institutions sont également aujourd'hui la principale source d'informations permettant de mesurer les effets de la mise en œuvre, dans la mesure où elles mettent l'accent sur des évaluations en terme d'efficacité, partiellement détachées de jugements politiques a priori sur le fait de savoir s'il est utile et pertinent de collecter une information sur la mise en œuvre d'une politique particulière.

À l'intérieur de l'exécutif, les exemples actuels probablement les plus intéressants sont les contrôles britanniques (étudiés dans l'article de Allen), fondamentalement conformes au modèle de la “fenêtre d'opportunité” mentionné ci-dessus, et le travail de l'ESO en Suède, qui est un mélange du modèle anglo-saxon, en raison de ses liens avec le Centre et le Budget, et du modèle de cour d'audit (GAO), en raison de son indépendance.

En définitive, les évaluations et les autres procédures visant à répondre aux questions essentielles de mise en œuvre en matière d'impacts réels des politiques publiques ont désormais pratiquement disparu du Budget, bien qu'elles soient nées des prescriptions budgétaires de l'époque du PPBS. Les raisons de cette évolution, désormais mieux comprises, sont liées à la faisabilité même de la mise en place d'évaluations rigoureuses, opportunes et donc utiles. Elles se rapprochent à cet égard de certaines actions traitées dans la section II, intitulée “co-responsabilité du Budget et du Centre”, telles que repérer les impacts croisés des politiques publiques et les tendances sociales susceptibles d'affecter profondément les dépenses publiques (cf. article de Lacasse). Le principal problème posé par les rapports entre le Budget et le Centre en matière d'évaluation semble être la co-responsabilité des institutions dans la recherche d'un lieu approprié pour ce type d'activité, parce qu'aucun ne semble convenir et parce que même un contrôle parfait de la mise en œuvre par les ministères a peu de chances de révéler en temps utile les problèmes d'effets croisés, qui paraissent inévitables au regard de l'étendue des activités gouvernementales.

4. Efficacité dans la gestion

Le thème de l'efficacité dans la gestion des affaires publiques -- c'est-à-dire de la maximisation de la productivité *et* de la minimisation des coûts en appliquant les politiques publiques existantes -- est un sujet très politique, à propos duquel de nombreuses administrations du budget ont joué un rôle fondamental au cours de la dernière décennie, essentiellement en tant que partisans de ce l'on appelle la “nouvelle administration publique”, un concept intégrant des styles et des pratiques de gestion privée dans le secteur public.

Parmi les pays Membres de l'OCDE, on constate sans aucun doute cette tendance au cours de la dernière décennie : un nombre important d'administrations du budget en sont venues à croire qu'elles devaient prendre un virage à 180 degrés par rapport à leurs pratiques passées pour permettre une augmentation de la productivité. Cette évolution repose sur la conjonction de deux éléments: premièrement, la délégation de l'autorité financière aux ministères -- comprenant dans certains cas pratiquement tous les aspects de la politique de gestion du personnel, la flexibilité en termes de planification temporelle des dépenses, l'autorisation de substituer le capital à la main d'œuvre ou vice versa -- et, deuxièmement, l'introduction dans les ministères et les agences gouvernementales d'engagements de performances et d'incitations, soutenus comme il convient par des instruments de mesure de la performance et par un pouvoir suffisant du Centre pour garantir la responsabilisation et le contrôle des décideurs.

L'article d'Allen montre bien cette évolution dans le cas du Royaume-Uni, un des pays les plus en avance dans ce domaine. Il faut noter cependant que cette évolution est loin d'être uniforme parmi les pays Membres de l'OCDE. Un grand nombre d'entre eux a préféré continuer à recourir aux directives précises du Centre pour atteindre les mêmes objectifs de productivité ou a simplement suivi très prudemment la voie du “managérialisme” (voir les articles d'Heller/Wolff et de Hel-Thelier/Mény/Quinet).

Le “managérialisme” et son évolution ont fait l'objet de nombreuses études dans d'autres publications de l'OCDE. Du point de vue des rapports entre le Budget et le Centre, dans les pays ayant adhéré au credo du managérialisme, les problèmes sont liés à la capacité et à l'acceptabilité politique des systèmes d'indicateurs mis en place ainsi qu'aux nouveaux rôles et fonctions assumés par le Budget. Comme l'a signalé Allen, les indicateurs de performance dans le secteur public ont été et restent excessivement difficiles à mettre en place si l'on veut être sûr qu'ils transmettent la bonne information et qu'ils ne génèrent pas des incitations perverses. De plus, il faut noter que tous les pays qui ont suivi cette voie partaient d'une situation où les instances centrales du gouvernement, le Budget et le Centre politique étaient depuis très longtemps extrêmement puissants vis-à-vis des autres ministères. En fait, l'ensemble du raisonnement justifiant les réformes repose sur l'idée qu'ils étaient trop puissants et de ce fait étouffaient l'initiative et l'innovation dans les autres départements. Ces faits de base sont déterminants quand on considère la pertinence de ce type de réforme de la gestion publique dans des contextes tels que ceux des pays de SIGMA, où l'autorité et l'indépendance des ministères ont été et restent très importants par rapport aux normes habituelles de l'OCDE.

Les tensions entre le Budget et le Centre, qui résultent de l'adoption d'une perspective plus centrée sur la productivité dans l'information demandée en retour, viennent dans certains pays de ce que l'affaiblissement implicite des contrôles exercés sur la mise en œuvre par les organismes centraux a été perçu comme politiquement coûteux. Ce coût a davantage affecté le Centre de la politique publique que le Budget. Même une réglementation difficile à appliquer peut être un produit politique intéressant dans des situations critiques; il en découle que la décision de déléguer réellement les pouvoirs aux ministères rend ce type de produits beaucoup plus difficile à obtenir pour le Centre, ou du moins accroît fortement le coût *politique* de son obtention. En fait, on remarque que, bien que le Budget ait été presque partout en première ligne du “managérialisme”, ses efforts n'ont abouti qu'à partir du moment où il a reçu l'appui et l'engagement total du Centre politique. On admet désormais que toute initiative importante visant à modifier le type de service offert relève de l'agenda politique et requiert la participation sans réserve et conjointe du Budget et du Centre.

5. La responsabilisation

Le fait que le budget doive développer la responsabilisation et fournir un instrument-clé de transparence de l'action gouvernementale a une telle importance dans la théorie du budget qu'il a acquis une aura quasi théologique. Personne n'est contre la vertu. Cependant, le sens pratique de ce principe est souvent resté obscur. Pire, les observations, une recherche abondante et la théorie des choix publics démontrent et prévoient qu'il serait illusoire d'espérer que cette règle prévale sans consentir des efforts importants et sans pression extérieure. De plus, la complexité même des budgets impose un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre de ce principe.

La première question relative à la signification de ce principe est: transparent pour qui? Une modeste réponse pratique serait peut-être : pour les parlementaires. Le cas de marchés financiers nationaux et internationaux a été évoqué précédemment : ils n'ont besoin de personne et/ou peuvent imposer des coûts s'ils ne comprennent pas l'information qui leur est transmise.

Les instruments utilisés pour faire des choix budgétaires et la transparence de leur mise en œuvre

varient considérablement d'un pays à l'autre. Les tentatives les plus réussies pour atteindre ces objectifs ont pour caractéristiques communes l'introduction d'informations dans les documents budgétaires de la façon suivante:

Les dépenses sont regroupées par catégories fonctionnelles afin d'aider au mieux les responsables à identifier les priorités en termes de problèmes ou de groupes auxquels le gouvernement projette de faire particulièrement attention. Même si, comme nous l'avons expliqué dans la section I, ces classifications avaient pour origine les ambitions insatisfaites du PPBS, on a continué à les utiliser et à les perfectionner dans la plupart des pays parce qu'on les juge utiles dans la transmission de l'information sur l'orientation de l'action gouvernementale. Il faut noter que ces classifications ne sont jamais parvenues à faire disparaître les comptes rendus fondés sur les catégories traditionnelles de dépenses. Les deux sont compatibles.

En fournissant une description claire des objectifs et des populations visées dans chaque programme, et de la nature des activités engagées ainsi que des informations chiffrées sur leur évolution au cours de ces dernières années, cette démarche représente un autre moyen important grâce auquel les administrations budgétaires ont essayé de développer la responsabilisation et la transparence. Bien que cette tâche soit simple en apparence, l'ampleur et la complexité des activités gouvernementales nécessitent des ressources considérables et impliquent des changements importants dans la présentation normale du budget. Néanmoins ce type d'information est essentiel car il permet d'aider les comités parlementaires à s'acquitter de leurs responsabilités et il est particulièrement utile dans les cas de gouvernements de coalition, comme le montre l'article de Wolf. Ce type de compte rendu sur la mise en œuvre des mesures par le Budget exige de toute évidence une coopération totale du Centre, car il pourrait compliquer la tâche du Budget au parlement -- cette crainte s'est toutefois révélée en grande partie sans fondement.

Cependant, même dans les pays où de tels efforts ont été entrepris à grande échelle, il est encore difficile de savoir dans quelle mesure ils sont parvenus à susciter l'intérêt des parlementaires et à élever le niveau des débats sur la politique publique. L'exemple le plus significatif à cet égard est celui des États-Unis, comme le montre l'article de Havens. Dans le cas de ce pays très atypique, où la préparation budgétaire se déroule en grande partie dans l'enceinte législative, la branche législative produit sa *propre* information. Néanmoins, cette information semble avoir eu un moindre impact que celle fournie par les personnes chargées de son contrôle. Il se peut que le budget, en tant qu'image détaillée de l'ensemble de l'action du gouvernement, soit tout simplement trop vaste et trop complexe pour jouer directement un rôle significatif dans ce domaine. Il est peut-être nécessaire qu'il soit auparavant assimilé et interprété par des agents tels que les marchés financiers internationaux, les personnes chargées de son contrôle, les organismes indépendants d'analyse de la politique publique ou les lobbies.

En résumé, l'étude des pratiques de responsabilisation des pays Membres de l'OCDE fondées sur la fourniture par le Budget d'informations systématiques sur la mise en œuvre montre qu'aucun système particulier n'est susceptible d'être appliqué à tous les pays; en revanche, ces pratiques révèlent qu'il est important de s'assurer que, dans l'ensemble, une telle information est disponible, qu'elle soit produite par le Budget ou par d'autres acteurs.

IV - CONCLUSIONS

La rivalité, le bruit et la fureur qui entourent les rapports quotidiens entre le Budget et le Centre

politique, l'étude des problèmes qui peuvent apparaître entre les deux institutions, à la fois en théorie et dans les pratiques établies dans les pays phares de l'OCDE, nous conduit à des résultats relativement surprenants.

En matière de coordination et d'harmonisation des efforts, il existe des systèmes, qui non seulement minimisent les conflits mais garantissent en permanence le maintien d'un équilibre acceptable entre les deux façons de voir, sauf durant de courtes périodes. En termes de complémentarité, la situation est similaire: on a remarqué une tendance manifeste à l'amélioration des pratiques du Budget, en matière d'exhaustivité et d'évaluation pluriannuelle notamment. Cependant, certains problèmes importants demeurent, tel que le traitement des dépenses fiscales, qui semble exiger une décision du Centre de la politique publique et une action conjointe de celui-ci avec le Budget.

Dans une large mesure, les administrations budgétaires sont devenues, dans les pays Membres de l'OCDE, des instruments plus efficaces au service de la politique publique et les décisions politiques sont allées, au cours de la dernière décennie, dans le sens d'une meilleure aptitude à traiter les aspects liés à l'allocation des ressources. Les coûts et les contraintes actuels résultant de la négligence passée de telles réalités ont sans aucun doute été les principaux facteurs stimulant cette évolution.

Le lieu central des véritables défis, des problèmes non résolus pour lesquels des efforts importants devraient être consentis, se trouve dans le domaine de la co-responsabilité. Celle-ci semble regrouper la plupart des problèmes véritablement importants liés à l'art de gouverner et aux interfaces entre la préparation budgétaire et l'élaboration de la politique publique. Elle comprend des sujets comme les mécanismes non routiniers qui apportent en retour des informations sur la mise en œuvre, les évaluations par exemple; comme la nécessité de garantir une estimation fiable des nouvelles initiatives de politique publique, comme le repérage des impacts croisés non prévus entre les programmes ; comme l'identification des changements sociaux qui se traduisent par des dérives en matière de dépenses et de politiques publiques et une réponse en temps opportun à ce problème ; comme les choix d'instruments de politique publique, entre réglementations et dépenses ou entre dépenses monétaires et dépenses fiscales par exemple. Tous ces problèmes requièrent une action conjointe des institutions centrales du gouvernement et même, probablement, la création de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes.

Malheureusement, on trouve peu d'exemples de systèmes institutionnalisés chargés de relever ces défis. Les deux institutions centrales, paradoxalement parce qu'elles parviennent ensemble à garantir efficacement une cohérence et les réponses de politique publique, ne semblent plus tellement capables de relever ce type de défis dans l'avenir, où les problèmes seront moins structurés et demanderont donc probablement un autre type de système ou d'institution, peut-être sur le modèle de l'ESO suédois décrit dans l'article de Schubert. À défaut de telles solutions, il paraît vraisemblable que ces tâches tomberont de plus en plus sous la coupe des organismes de contrôle. Les risques inhérents à cette évolution sont assez évidents: pour commencer, ces institutions pourraient être rapidement surchargées, comme Havens le fait remarquer, mais, plus précisément, les organisations de contrôle ont tendance à suivre leurs propres agendas, qui pourraient ne pas convenir du point de vue de l'élaboration de la politique publique par le Centre. De plus, ces institutions ne peuvent pas faire abstraction du fait qu'elles ont été conçues comme des organisations de contrôle, plus que comme des organisations d'élaboration de la politique publique.

Enfin, il faut noter que, dans tous ces sujets, une “modestie vis-à-vis des capacités des systèmes” est de rigueur. Comme le montre clairement l'article de Sims, et comme le disent aussi les autres auteurs, les systèmes et les institutions ne peuvent prétendre offrir des solutions : ils apportent des instruments pour aider à trouver des solutions, à condition de le vouloir et sous réserve que le secteur public recrute et retienne des personnes qui ont les compétences et le dévouement nécessaires pour que ces systèmes et institutions fonctionnent efficacement.

Pour en savoir plus...

OCDE (1995), *La budgétisation au service des résultats*, Service de la Gestion Publique, Paris.

OCDE (1995), *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Service de la Gestion Publique, Paris.

OCDE (à paraître, PUMA/OCDE), *Profils de centres de gouvernement : structure centrales de gestion des politiques dans les pays de l'OCDE*, Service de la Gestion Publique, Paris.

WILDAVSKY, Aaron (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott & Foreman, Glenview Il.

RÉFÉRENCES

BLAIS, André et DION, Stéphane eds, (1991), *The Budget-Maximising Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

BOZEMAN, Barry et STRAUSSMAN, Jeffrey D. (1982), "Shrinking Budgets and the Srinkage if Budget Theory", *Public Administration Review*, pp. 509-519.

CHOUSSAT, Jean (1990), "Le budgétaire et le dépensier", *Pouvoirs*, pp. 54-64.

DOUGLAS, Mary (1986), *How Institutions Think*, Syracuse University Press, Syracuse, NY.

GRAY, Andrew, JENKINS, Bill et SEGSWORTH, Bob (dir. pub.) (1993), *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.

KINGDON, J.W. (1986), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston.

KOOIMAN, Jan ed. (1993), *Modern Governance, New Government-Society Relations*, Sage, Londres.

LYNCH, T. et MARTIN L. Eds (1993), *The Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, NY.

MARCH, James G. et OLSEN Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.

RUBIN, Irene (1990), "Budget Theory and Budget Practice: How good the Fit", *Public Administration Review*, pp. 179-89.

RUBIN, Irene (1993), *The Politics of Public Budgeting* (2è ed.), Chatham House, Chatham NJ, USA.

SCHICK, Allen (1987), *Perspectives on Budgeting*, ASPA, Washington D.C.

THURMAIER, Kurt (1995), "Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Bureau Analysts", *Public Administration Review*, pp. 448-461.

WILDAVSKY, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown, Boston.

WILDAVSKY, Aaron (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott & Foreman, Glenview Il.

LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE POLITIQUE ET BUDGET : L'EXPÉRIENCE DU CANADA DEPUIS LES ANNÉES 60

Harvey SIMS

Harvey Sims a travaillé comme économiste au sein du Ministère canadien des Finances et du Bureau du Conseil Privé de 1975 à 1990. L'auteur remercie Ian Clark, Scott Clark, Peter Devries, Len Good, Paul-Henri Lapointe, Jim Mitchell et Glen Shortliffe pour l'aide et les conseils qu'ils lui ont donnés lors de la préparation de cet article, dont il assume, naturellement, les erreurs éventuelles.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

REPÈRES

BUDGET : Au Canada, deux ministères distincts se partagent les responsabilités budgétaires. Le Ministère des Finances est responsable de la déterminations des grands équilibres financiers et de la fiscalité ; le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de la répartition des dépenses et de leur contrôle ; il conduit les négociations avec les ministères.

CENTRE : le Bureau du Conseil Privé est le ministère chargé de préparer le travail du Conseil des Ministres, de conseiller le Premier Ministre, d'assurer la coordination centrale des politiques et de l'organisation gouvernementale. Le Bureau du Premier Ministre, organisme de dimension beaucoup plus restreinte, joue un rôle surtout politique et partisan.

PARLEMENT : bicaméral, la Chambre des Communes, élue, détient virtuellement tous les pouvoirs ; le Sénat est composé de personnes nommées par l'exécutif.

L'INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (ISCFP): le *Vérificateur Général* ; il rend compte au Parlement, son mandat dépasse celui d'audit (systèmes devant assurer l'économie et l'efficience dans l'utilisation des fonds publics).

RÉSUMÉ

L'expérience du gouvernement canadien depuis les années 60 constitue une étude de cas instructive des conséquences que peut provoquer le déséquilibre entre politique et budget.

En dépit d'institutions et de structures administratives bien établies, assurant la gestion des activités gouvernementales et appuyant le système central de prise de décision, le gouvernement national a introduit de nouvelles politiques et de nouveaux programmes dans les années 60 et 70 sans examiner adéquatement leurs incidences budgétaires. Le caractère séquentiel du système de prise de décision à cette époque explique en partie le phénomène : les considérations budgétaires étaient analysées après que le Conseil des Ministres ait discuté les initiatives politiques et leur ait accordé un accord de principe. Ce processus de prise de décision défectueux a, entre autres dysfonctionnements, provoqué l'apparition d'un important déficit en 1975 qui s'est développé par la suite en raison du déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes.

Depuis cette époque, les gouvernements ont modifié le système de prise de décision à plusieurs reprises. Chacun de ces système comportait des mécanismes destinés à assurer l'examen simultané des politiques et de leurs implications budgétaires pour toute nouvelle proposition, de sorte que l'introduction de nouveaux programmes n'a plus provoqué de déséquilibre.

Toutefois, il a fallu beaucoup de temps à ces gouvernements pour reconnaître la menace que fait peser l'important déficit structurel et les charges afférentes sur les politiques et les programmes existants. Ils n'ont apparemment pas pris conscience du choix crucial auquel ils étaient confrontés : restructurer librement les dépenses fédérales afin d'éliminer le déséquilibre structurel des finances publiques ou se voir obligés d'effectuer plus tard une restructuration plus radicale, sous la pression croissante du fardeau de la dette.

En définitive, aujourd'hui, par suite de l'échec à résoudre efficacement le problème du déficit, les préoccupations budgétaires dominent presque totalement les débats politiques. L'équipe actuellement en place a été obligée de restreindre les programmes et d'effectuer un virage politique entraînant une réduction dramatique du rôle joué par le gouvernement national au sein de la fédération canadienne. Et il est encore trop tôt pour affirmer que les efforts qu'il déploie afin de contrôler le déficit seront couronnés de succès.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 65

I - Le système de prise de décision et la procédure budgétaire au niveau central : une vue d'ensemble 66

II - Les déséquilibres entre politique et budget dans les années 60 et 70 70

III - Les réponses 73

A. Le système de gestion des dépenses et des politiques (SGDP) 73
B. Le processus de prise de décision et la lutte contre le déficit après le SGDP 80
C. L'impact global 83

Conclusion 84

“Pour en savoir plus” 85

INTRODUCTION

Le Canada est un pays prospère doté d'institutions gouvernementales stables de tradition britannique et dont les pratiques remontent à plusieurs siècles avant la création de la fédération canadienne en 1867. La structure du gouvernement national et des gouvernements provinciaux correspond à celle du système parlementaire de Westminster, les membres de l'exécutif -- les *ministres* -- sont choisis par le Premier Ministre sans intervention ou presque du Parlement [1], ils doivent rendre compte à ce dernier de toute action gouvernementale. Le principe de responsabilité ministérielle implique que les décisions sont prises, dans une grande mesure, de façon collective. Le système moderne de prise de décision a été mis en place surtout de la fin des années 60 à la fin des années 70. Il vise à favoriser la tenue de consultations et de discussions poussées entre les membres du Conseil des Ministres, au sujet des questions politiques et l'exercice, par le Premier Ministre, des pouvoirs de direction et de contrôle très considérables qui lui sont dévolus.

En dépit de ces institutions de base et de ces processus bien établis, le gouvernement national n'a pas réussi à harmoniser politique et budget durant les années 60 et la majeure partie des années 70. L'élaboration et la mise en œuvre d'un grand nombre de nouvelles politiques se sont faites sans estimer adéquatement leurs implications, notamment sur le plan financier. Les dysfonctionnements se sont manifestés surtout par une croissance très rapide des dépenses, l'émergence d'un déficit important et durable et des sursauts périodiques -- et dysfonctionnels -- de coupures de dépenses.

Depuis la fin des années 70, et tout en l'adaptant aux besoins des différents premiers ministres, les gouvernements successifs ont modifié à plusieurs reprises le processus central de prise de décision afin de renforcer l'harmonisation et de contrôler le déficit. En dépit de ces changements et des progrès d'harmonisation, leurs efforts ont largement échoué, entraînant des conséquences fâcheuses que l'on pouvait prévoir à l'avance. Les coûts d'intérêt croissants résultant de la rapide augmentation de la dette, conjugués avec la capacité limitée à augmenter des impôts, ont restreint de plus en plus les programmes existants ainsi que la capacité des autorités à répondre aux questions urgentes. À l'heure actuelle, les préoccupations politiques sont donc presque totalement subordonnées aux exigences budgétaires ; celles-ci imposent maintenant une réduction dramatique du rôle joué par le gouvernement national au sein de la fédération. Il est encore trop tôt pour déterminer si les efforts de réduction du déficit déployés par l'actuel gouvernement (en place depuis la fin de 1993) réussiront et permettront, en définitive, de rétablir un meilleur équilibre entre politique et budget.

Ce texte examine de quelle façon le Canada s'est retrouvé dans la situation actuelle. Il décrit, tout d'abord, la nature générale du système de prise de décision du gouvernement canadien et ses faiblesses en ce qui concerne l'harmonisation des initiatives politiques et des réalités budgétaires, faiblesses qui ont fortement contribué à l'apparition de graves problèmes à la fin des années 70. Il présente ensuite les efforts entrepris par les différents gouvernements, de 1979 jusqu'à nos jours, pour renforcer l'harmonisation et contrôler le déficit. Enfin, il examine de quelle façon les pressions budgétaires persistantes ont affecté de façon toujours plus importante les programmes existants et la capacité d'action du gouvernement. Une section finale résumera les principales conclusions.

Ce document s'attache presque uniquement aux questions reliées aux décisions de politique et de

---

[1] Des non-parlementaires peuvent être nommés pour participer au Conseil des Ministres ou remplir le poste de Premier Ministre (comme Monsieur Turner le fit en 1984 mais cela se produit rarement).

budget au niveau national. À quelques exceptions près, il ignore les systèmes de prise de décision des gouvernements provinciaux, les effets des politiques et budgets nationaux sur les gouvernements provinciaux, la myriade de dispositifs de consultation existant entre le fédéral et les gouvernements provinciaux ainsi que le nombre impressionnant d'arrangements, d'ententes et de désaccords qui caractérisent la fédération. Le manque d'espace empêche d'adopter toute autre approche.

I - LE SYSTÈME DE PRISE DE DÉCISION ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU NIVEAU CENTRAL : UNE VUE D'ENSEMBLE

Dans cette section, nous examinerons la nature générale du processus de prise décision au niveau central et les institutions qui le soutiennent, en nous intéressant spécifiquement au budget. Nous décrirons plus loin, si nécessaire et au moment opportun, certaines de ses caractéristiques les plus spécifiques ainsi que les changements particulièrement importants qu'il a subis.

Quelques mots d'abord sur le système parlementaire canadien. Le Parlement national est composé de deux chambres : une Chambre des Communes dont les membres sont élus et un Sénat dont les membres sont nommés. Bien que le Sénat dispose de prérogatives constitutionnelles presque aussi larges que celles de la Chambre, il est rare qu'il les exerce pleinement, la légitimité politique et l'autorité revenant de fait aux élus de la Chambre des Communes. Le Premier Ministre, qui dirige le parti politique détenant la majorité des sièges, choisit presque tous ses ministres parmi les parlementaires appartenant au même parti que le sien (le Conseil des Ministres comprend normalement un sénateur responsable du programme législatif du gouvernement au Sénat). Durant son mandat, le gouvernement gouverne aussi longtemps que la majorité des membres de la Chambre des Communes soutiennent ses politiques. Les propositions législatives du gouvernement doivent être approuvées par la Chambre et le Sénat ainsi que par le représentant de la Couronne au Canada, le Gouverneur Général (cet “assentiment royal” est, aujourd'hui, purement formel) avant de devenir des lois.

Dans le cadre de ce système gouvernemental, le processus de décision remplit deux fonctions. La première découle du principe de responsabilité ministérielle. En effet, les ministres sont non seulement légalement responsables de leurs programmes, de leurs politiques et de l'administration de leur ministère mais la tradition constitutionnelle veut qu'ils doivent également rendre compte collectivement au Parlement de l'ensemble des politiques du gouvernement et des “politiques et programmes de chaque ministre appartenant au gouvernement” [2]. Ils sont sanctionnés collectivement et non séparément. Au travers du processus de décision, les ministres doivent donc non seulement recueillir le soutien de leurs collègues en faveur de leurs initiatives personnelles mais avoir également l'occasion d'examiner et de discuter les initiatives des autres ministres de façon à les appuyer en toute connaissance de cause avant qu'elles ne deviennent des politiques gouvernementales.

La seconde fonction découle du rôle essentiel que joue le Premier Ministre ainsi que des responsabilités particulièrement lourdes qui lui sont dévolues. Elément central du gouvernement, le Premier Ministre dirige habituellement un grand parti politique appuyé par un grand nombre d'électeurs [3] qui, “à

---

[2] Bureau du Conseil Privé (décembre 1978), *The Functioning of the Privy Council Office*, rapport soumis à la Commission royale sur la gestion et le contrôle financiers, Ottawa, pp. 2-4.

[3] LALONDE, Marc (1971), “The Changing Role of the Prime Minister's Office”, *Canadian Public Administration*, 14, n° 4, p. 511.

l'instar du Parlement, le tiennent généralement responsable du succès ou de l'échec du gouvernement à résoudre les problèmes nationaux” [4]. Il choisit ses ministres parmi ses collègues au Parlement, détermine les frontières entre leurs responsabilités respectives et décide lesquels seront promus, affectés à d'autres fonctions ou démis. Il préside le Conseil des Ministres, “contrôle l'ordre du jour et, en s'appuyant sur le principe de solidarité ministérielle, intervient pour diriger, coordonner et arbitrer le processus de prise de décision de l'exécutif” [5]. La politique du gouvernement reflète essentiellement son jugement quant à ce qui constitue des questions nationales urgentes et la meilleure utilisation possible des instruments politiques dont le gouvernement dispose. Il intervient activement et en permanence dans plusieurs domaines politiques ayant une importance particulière, tels les affaires étrangères, la sécurité nationale et les relations fédérales-provinciales [6]. Enfin, c'est lui seul qui détermine le moment où il demandera au Gouverneur Général de dissoudre le Parlement afin de permettre la tenue de nouvelles élections générales. La prédominance du Premier Ministre est telle que l'expression de Richard Crossman “gouvernement du premier ministre” conviendrait mieux, dans un certain sens, pour décrire ce système inspiré de celui de Westminster que celle de “gouvernement du Conseil des Ministres” [7]. Ceci dit, on ne doit pas s'étonner que le processus de prise de décision serve, dans une grande mesure, à soutenir et à renforcer la capacité du Premier Ministre à influencer les décisions et à conserver le contrôle du processus lui-même.

Le processus de prise de décision peut et doit varier en fonction de l'expérience, de la personnalité et du style très différents des Premiers Ministres, de la grande latitude dont ils disposent pour le structurer (latitude qui s'exerce également en ce qui concerne la détermination du nombre, des fonctions et de la participation des ministres aux comités du Conseil des Ministres) et, enfin, des circonstances fort variables dans le cadre desquelles ils exercent le pouvoir. Comme Ian Clark le souligne :

> “Le système construit autour du Conseil des Ministres est le résultat [...] d'un choix très personnel du Premier Ministre. Il n'existe pas de système idéal qui répondrait aux besoins de tous les Premiers Ministres et de tous les gouvernements. En fait, le système tend à évoluer, au cours du mandat du gouvernement, avec les modifications que le Premier Ministre introduit pour l'adapter aux changements de circonstances” [8].

En dépit de ses particularités et de ses singularités, le processus de prise de décision doit permettre au Premier Ministre et au Conseil des Ministres de traiter la très grande quantité de questions qui exigent considérations et décisions. Le Conseil des Ministres doit donc se réunir fréquemment et régulièrement (ou à sa place, un “comité exécutif” regroupant les principaux ministres du Conseil des Ministres). Il comporte de plus, un ensemble de comités spécialisés qui permettront à des groupes de prendre les décisions qui s'imposent au sujet des questions moins litigieuses (ces décisions seront ensuite ratifiées par le Conseil des Ministres) et de clarifier celles qui se rapportent à des sujets plus controversés et plus importants, facilitant ainsi les discussions ultérieures au sein du Conseil des Ministres. Le système doit comporter des règles procédurales justes et efficaces assurant que tous les ministres peuvent étudier les propositions que leurs collègues entendent soumettre, pour discussion, à un comité ou à l'ensemble du Conseil des Ministres ; leur

---

4 ROBERTSON, Gordon (1971), “The Changing Role of the Privy Council Office”, *Canadian Public Administration*, 14, n° 4, p. 503.

5 LALONDE, p. 514.

6 Bureau du Conseil Privé, *Functioning*, pp. 26-27.

7 CROSSMAN, Richard H.S. (1971), *The Myths of Conseil des Ministres Government*, Harvard University Press, Cambridge, p. 4.

8 CLARK, Ian D. (1985), “Recent Changes in the Conseil des Ministres Decision-Making System in Ottawa”, *Canadian Public Administration*, 28, n° 2, p. 186.

permettant d'obtenir, s'ils le souhaitent, plus d'informations sur ces propositions ; favorisant leurs consultations avec les collègues et leur participation active aux discussions ministérielles. Quant au Premier Ministre -- qui sera informé au travers de ces mécanismes des questions importantes se posant aux divers stades du processus de prise de décision -- il pourra diriger et contrôler au moment opportun et, ultimement, amener les ministres à s'entendre sur les priorités politiques du gouvernement.

Les principales tâches administratives qu'exige le processus de prise de décision au niveau central sont accomplies, au Canada, par trois ministères dont l'importance varie selon les circonstances : le Bureau du Conseil Privé, le Ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Pour simplifier, nous ignorerons le rôle joué par les conseillers politiques du Premier Ministre qui sont regroupés au sein du Bureau du Premier Ministre (son bureau politique).

Le Bureau du Conseil Privé intervient principalement à deux titres : comme ministère chargé d'aider le Premier Ministre à accomplir ses tâches de chef du gouvernement et comme secrétariat du Conseil des Ministres. Dans son premier rôle, le Bureau du Conseil Privé aide le Premier Ministre à assurer la cohérence globale de l'agenda politique gouvernemental. Il analyse les questions courantes et présente régulièrement des notes au sujet des questions et des enjeux liés aux priorités du Premier Ministre et de son gouvernement [9]. Conformément aux directives émises par le Premier Ministre sur ces priorités, il guide les autres ministères et intervient comme coordonnateur si nécessaire. Enfin, pour aider le Premier Ministre à assumer ses autres responsabilités, le Bureau le conseille sur les questions de structure organisationnelle du gouvernement, par exemple sur les juridictions et ministères et les mandats politiques à confier aux divers ministres. Dans son second rôle d'assistance au Conseil des Ministres et à ses différents comités (mis à part le Conseil du Trésor, comme indiqué ci-dessous), il effectue les tâches suivantes : il transmet les propositions ministérielles aux comités concernés -- ou au Conseil des Ministres lui-même ; il gère le flux des documents ministériels ; il applique les règles procédurales convenues et, en particulier, adresse des copies des documents à tous les ministres ; il présente des notes aux présidents des comités (y compris bien sûr, au Premier Ministre) ; il organise les réunions du Conseil des Ministres et des ses comités. Les responsables du Bureau du Conseil Privé participent à ces réunions, établissent les comptes-rendus des délibérations et des décisions et les communiquent aux ministères et agences concernés pour qu'ils y donnent suite.

Lorsque les décisions du Conseil des Ministres ont une incidence sur le budget ou la gestion des ressources, le Ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor interviennent de façon complémentaire. Principal conseiller économique et fiscal du gouvernement, le Ministre des Finances est chargé des questions globales. Il assume la plus grande partie des responsabilités dans le domaine de la politique fiscale, prépare le budget (tâche réalisée, aujourd'hui, sur une base annuelle), et détermine la partie recette du plan budgétaire qui fait habituellement l'objet de discussions collectives très limitées entre les ministres. En revanche, le plan de dépenses budgétaires -- le profil détaillé des dépenses, ministère par ministère et programme par programme, le profil global des dépenses et toutes les nouvelles mesures et tous les changements apportés aux politiques et aux programmes existants -- entraînent beaucoup de négociations et de consultations ministérielles bilatérales et collectives. Les ressources analytiques importantes dont dispose le Ministère des Finances lui permettent d'évaluer les évolutions macro-économiques, les questions de politique fiscale ainsi que les incidences économiques et budgétaires des programmes de dépenses existants tout comme des changements qu'on envisage de leur apporter et de tout nouveau programme que les ministres voudraient introduire [10]. Sa capacité à influencer ou à contrôler les dépenses a considérablement varié avec le temps.

---

[9] CLARK, p. 195 et ROBERSTON, p. 504.

[10] CLARK, p. 194.

Le Conseil du Trésor est le seul comité du Conseil des Ministres ayant personnalité juridique propre: à la différence des autres comités dont l'existence relève des prérogatives du Premier Ministre. Comme nous le verrons ci-dessous, ses responsabilités, notamment le degré de contrôle qu'il exerce sur les nouvelles dépenses, ont changé considérablement au cours du temps. À l'heure actuelle, il est surtout chargé de gérer le détail des dépenses gouvernementales et leurs implications administratives et en matière de personnel. C'est le ministre en charge du Conseil qui autorise l'engagement effectif des dépenses (y compris les dépenses annexes telles que les contrats ou l'embauche de nouveau personnel) liées à de nombreuses décisions du Conseil des Ministres. Le Conseil du Trésor, qui était auparavant assisté par le Bureau du Conseil Privé ou le Ministère des Finances, dispose maintenant de son propre secrétariat dont les responsables constituent sa principale source d'expertise à propos des détails des programmes de dépenses. Outre l'analyse quotidienne des demandes d'autorisation de dépenses présentées par les ministères, le Secrétariat procède à des estimations financières détaillées des propositions de politiques soumises au Conseil des Ministres et suit en permanence les dépenses des ministères. Enfin, en coopération avec les ministères et les agences concernées, il prépare le programme annuel détaillé de dépenses qui est déposé simultanément au budget.

En tant qu'état prévisionnel des dépenses et des recettes, le budget constitue un document politique essentiel et il est évident que le Premier Ministre, qui dirige le gouvernement, doit s'y intéresser fortement tout en veillant à ne pas affaiblir l'autorité et la responsabilité du Ministre des Finances chargé de sa préparation. Ces dernières années, toutefois, c'est au travers du budget que presque toutes les initiatives politiques majeures du gouvernement ont été annoncées ou exécutées de sorte que le Premier Ministre et l'ensemble du gouvernement lui accordent davantage d'attention et son élaboration nécessite des consultations poussées et souvent délicates entre le Ministère des Finances et le Bureau du Conseil Privé [11]. D'une part, les responsables du Ministère tiennent le Bureau informé du cadre budgétaire global et des principales propositions qu'il contient ; d'autre part, le Bureau -- qui a conscience de la responsabilité ultime assumée par les fonctionnaires et le Ministre des Finances dans la préparation du budget -- établit des notes à l'intention du Premier Ministre et retransmet ses opinions et ses préoccupations au Ministère des Finances. Durant la phase de préparation du budget, le Premier Ministre et le Ministre des Finances se rencontrent plusieurs fois pour échanger leurs points de vue et résoudre les problèmes, les responsables du Bureau du Conseil Privé et du Ministère des Finances s'efforçant de clarifier ensemble les questions et les options avant les rencontres. Par ailleurs, les coupures budgétaires apportées lors des derniers exercices à plusieurs programmes gouvernementaux ont également nécessité des négociations poussées entre le Ministre des Finances, les autres ministres et fonctionnaires concernés. Le Bureau du Conseil Privé y participe souvent activement, tient au courant le Premier Ministre, transmet ses opinions et essaie de faciliter les négociations [12].

---

[11] En règle générale, les fonctionnaires du gouvernement canadien ne font pas carrière au Bureau du Conseil Privé mais le rejoignent après un passage dans un autre ministère -- souvent dans le cadre d'un transfert temporaire -- et y travaillent un, deux, trois et parfois cinq ans avant de retrouver leur ministère d'origine ou d'en intégrer un autre. Ce système a été institué, entre autres, pour empêcher l'établissement au centre du système de prise de décision d'une élite sclérosée et s'intéressant à son propre agenda politique (Robertson, pp. 505-506). Les préoccupations budgétaires ayant pris plus d'importance ces dernières années, un plus grand nombre de responsables du Ministère des Finances sont passés, à tour de rôle, au sein du Bureau du Conseil Privé afin de faciliter des relations continues entre les deux organismes.

[12] Au sein de la fédération, les responsabilités constitutionnelles des provinces leur confèrent un espace fiscal très considérable. De plus, leurs recettes sont souvent influencées par les changements d'impôt décidés par le gouvernement fédéral qui affecte des sommes considérables au financement de domaines de juridiction provinciale. En dépit de cette situation, les processus budgétaires fédéral et provinciaux ne sont pas intégrés. Même si les questions budgétaires font l'objet de consultations permanentes entre les deux parties, le gouvernement fédéral peut appliquer, sans avoir besoin de l'accord des provinces, de nombreuses mesures qui affectent fortement leur situation budgétaire.

En résumé, on constate que le Canada possède les institutions, les conventions et les procédures de bonne gestion gouvernementale de base et celles-ci ont des racines plusieurs fois séculaires. Quant aux processus de décision associant les ministres et le Premier Ministre, s'ils sont plus récents, leur nature générale est bien établie. Enfin, la contribution administrative des agences centrales au bon fonctionnement de ces processus est substantielle. Étant donné les processus et les structures de soutien existants, on peut donc se demander comment le gouvernement canadien a pu se retrouver dans la situation budgétaire problématique qui s'est manifestée de façon évidente à la fin des années 70 et dont les conséquences exercent des effets si contraignants sur les options politiques d'aujourd'hui.

II - LES DÉSÉQUILIBRES ENTRE POLITIQUE ET BUDGET DANS LES ANNÉES 60 ET 70

Une réponse détaillée à cette question irait bien au-delà de l'objet de cet article mais on peut proposer rapidement une interprétation des causes du problème. Dans les premières années après la seconde guerre mondiale, le champ d'intervention gouvernemental est demeuré assez limité. Les ministres les plus importants et leurs hauts fonctionnaires (un groupe très étroitement lié) avaient généralement des opinions conservatrices sur le plan budgétaire alors que le Ministère des Finances, naturellement conservateur, et le ministre qui en avait la responsabilité exerçaient un fort contrôle sur les dépenses. En plus de ses autres responsabilités, le Ministre des Finances présidait le Conseil du Trésor dont le secrétariat, intégré à son ministère, jouait à l'époque un rôle essentiel dans les décisions de financement des nouvelles propositions politiques et d'autorisation de décaissement pour les programmes existants [13]. Dans le cadre de ce dispositif de prise de décision, l'examen des nouvelles politiques et de leurs diverses implications, notamment financières, était étroitement lié.

Ce dispositif fut considérablement modifié au cours des années 60, la taille et la définition du champ d'intervention légitime du gouvernement s'étant considérablement élargis. Au lieu de se percevoir comme réagissant aux problèmes, l'activisme politique devint le credo dominant du gouvernement canadien, aux niveaux ministériel et administratif. Les nouvelles politiques foisonnèrent alors que les nouvelles unités de planification proliféraient au sein des agences centrales et des ministères sectoriels [14]. On assista à une augmentation accélérée du nombre de nouvelles politiques passant dans un processus de prise de décision lui-même en expansion. À la fin des années 60, on remania aussi profondément le système des comités du Conseil des Ministres ainsi que certaines parties de sa structure de soutien afin de mettre davantage l'accent sur la responsabilité collective assumée par les ministres à l'égard des décisions. Enfin, on réduisit le rôle prédominant du Ministère des Finances. Ce dernier perdit ainsi une grande partie de l'influence qu'il exerçait sur le processus d'autorisation et de contrôle des dépenses, les autorités ayant décidé de faire du Secrétariat du Conseil du Trésor un ministère distinct dirigé par son propre ministre qui se vit également confier la présidence du Conseil du Trésor précédemment assumée par le Ministre des Finances [15].

---

[13] DOERN, G. Bruce (1971), “The Development of Policy Organizations in the Executive Area”, *The Structures of Policy-Making in Canada*, éditeurs G. Bruce Doern et Peter Aucoin, MacMillan of Canada, Toronto, pp. 42-46 ; et KIRBY M.J.L., KROEKER, H.V. et TESCHKE, W.R. (1978), “The Impact of Public Policy-Making Structures and Processes in Canada”, *Canadian Public Administration*, 21, n° 3, pp. 407-410.

[14] DOERN, *Policy Organizations*, pp. 46-47 ; et DOERN G. B., “The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy”, dans *The Structures of Policy Making in Canada*, p. 104.

[15] En réponse aux recommandations de la Commission royale sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco) qui fut créée en 1960 et présenta son rapport en 1962-63.

Ces changements survinrent alors que le processus de décision politique et budgétaire présentait un caractère séquentiel. Les nouvelles politiques étaient d'abord examinées par le Conseil des Ministres ou ses comités et n'étaient transmises, qu'une fois approuvées en principe, au Conseil du Trésor qui évaluait leurs implications financières et en autorisait le financement. Dans le contexte d'activisme et de rapide croissance des recettes gouvernementales prévalant à cette époque, les résultats étaient prévisibles. Donald Savoie note que "les comités prenaient facilement de nouveaux engagements car ils n'avaient pas à se préoccuper d'harmoniser leurs décisions politiques avec les plans de dépenses publiques" [16]. Des pressions considérables s'exerçaient sur les ministres qui dirigeaient le Conseil à qui l'on demandait de financer les politiques déjà approuvées par leurs collègues (y compris bien sûr le Premier Ministre) [17]. Les préoccupations budgétaires furent ainsi subordonnées aux impératifs politiques.

Le maintien d'un tel processus décisionnel et de financement s'explique par la combinaison, durant un certain temps, d'une forte croissance économique génératrice de revenus augmentés de recettes imprévues résultant d'une accélération de la hausse des prix non compensée par l'indexation du système de taxation. Sous les gouvernements des premiers ministres Pearson et Trudeau, les programmes sociaux purent ainsi connaître, à la fin des années 60 et au début des années 70, une extraordinaire expansion qui se traduisit par une augmentation spectaculaire des dépenses fédérales. Le Graphique 1 indique l'évolution des dépenses, des revenus et du déficit du gouvernement fédéral de 1966 à 1994 (avec les prévisions correspondantes pour 1995 et 1996, publiées dans le budget présenté en février 1995). Comme on peut le constater, la part des dépenses globales dans le PNB augmenta, de 1966 à 1974, d'environ cinq points de pourcentage (ce qui correspond à un taux annuel moyen composé de croissance de 15 pour cent). Près des quatre-cinquièmes de cette croissance provenaient de l'augmentation des dépenses liées aux programmes sociaux tels que les retraites, l'assurance-chômage, les soins de santé, l'assistance sociale et l'éducation post-secondaire de sorte qu'une part considérable des dépenses fédérales fut absorbée par les paiements de transfert liés aux droits à prestations des particuliers et des gouvernements provinciaux. Mais l'augmentation presque proportionnelle des recettes fédérales au cours de ces années masqua dans une certaine mesure le caractère insoutenable de cette évolution des dépenses et du système de prise de décision qui l'engendrait.

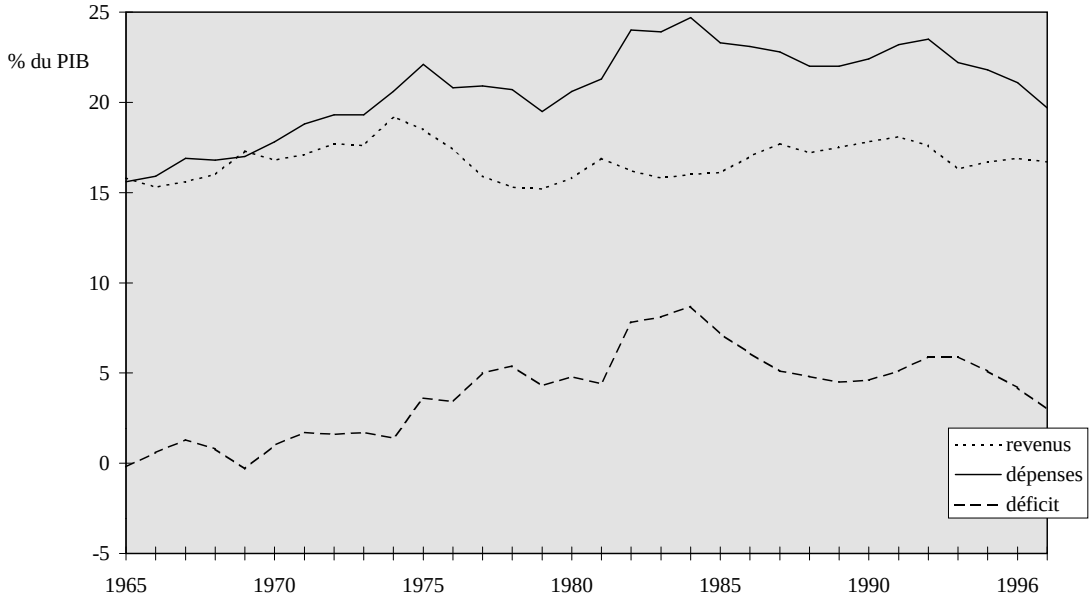
---

[16] SAVOIE, Donald J. (1983), *The Politics of Public Spending in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, p. 63.

[17] Savoie cite Robert Andras, qui présida le Conseil du Trésor à la fin des années 70, et qui faisait référence "à la notion que le Conseil du Trésor est d'une certaine façon obligé de trouver des fonds additionnels pour financer toute expansion d'un programme valable ou un nouveau programme et à la notion que tout ce qu'il doit faire pour trouver ces fonds et de boucler son budget, *Politics of Spending*, p. 151.

Graphique 1

Revenus, Dépenses et Déficit du gouvernement fédéral



De sérieux problèmes commencèrent à se manifester au milieu des années 70. Un déficit important apparut en 1975 et se maintint par la suite comme l'indique le Graphique 1, sous l'effet des facteurs suivants : un affaiblissement du rythme d'augmentation des recettes par suite de la décélération de la croissance économique, des réductions d'impôt destinées à stimuler l'économie, l'indexation (au prix) des échelles d'impôt sur le revenu personnel, et enfin, la poursuite de la croissance des dépenses (bien que le gouvernement ait maintenu leur rythme de progression proche du taux de croissance du PNB dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation qu'il appliqua de 1975 à 1978). Sous la pression de ces déficits, les charges liées à la dette publique commencèrent à augmenter alors que le ralentissement de la croissance économique entraîna un accroissement des dépenses liées aux droits à prestations sociales. Le gouvernement s'étant engagé à lutter contre l'inflation et à respecter des limites globales de dépenses, il dut appliquer, à plusieurs reprises et de façon ad hoc, d'importantes mesures de réduction des dépenses sans évaluer ou prendre en compte adéquatement les conséquences de ces mesures [18].

À la fin de 1976, le gouvernement créa la Commission Royale sur les Finances et la Responsabilisation (la Commission Lambert) en la chargeant de le conseiller, en particulier sur les questions relatives à la gestion et au contrôle des finances publiques que soulevait régulièrement l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques (chargé de l'audit, le “Vérificateur Général” est responsable au Parlement et non au gouvernement). Le rapport présenté par la Commission, en mars 1979, allait au-delà

[18] Les réductions de 22 milliards de dollars (soit quatre pour cent des dépenses fédérales de l'époque) annoncées par Monsieur Trudeau immédiatement après son retour du Sommet de Bonn en 1978 signalent le plus clairement le dysfonctionnement du processus de prise décisions et d'élaboration du budget. Apparemment Monsieur Trudeau n'avait consulté aucun de ses collègues du Conseil des Ministres avant d'annoncer ces mesures (Savoie, *Politics of Spending*, p. 152).

des questions techniques pour aborder, dans des termes souvent cinglants, les faiblesses caractérisant les processus de prise de décision au niveau central. Selon la Commission, plus que le niveau extrêmement élevé atteint par le déficit fédéral, le fait “que (le déficit) n'était pas planifié et qu'il n'était pas prévu, autrement dit qu'il ne faisait pas partie d'un plan (budgétaire) à long terme, si un tel plan avait jamais existé” constituait “l'indicateur le plus important” des problèmes auxquels était confronté le pays [19]. La Commission nota également “le caractère totalement inadéquat de la planification sur le plan de l'utilisation des ressources globale” [20] et que “les agences et les ministères n'étaient soumis à aucune exigence de gestion efficace et qu'ils ne devaient pas non plus prouver au Gouvernement et au Parlement qu'ils géraient efficacement leurs activités” [21]. Enfin, en mettant en évidence le degré limité d'harmonisation entre décisions de politiques et budget par le gouvernement national, elle souligna “... nous ne pouvons accepter que l'on continue à fixer les priorités et les objectifs sans tenir pleinement compte des implications financières qu'entraîneront leur mise en œuvre” [22].

III - LES RÉPONSES

À partir de 1979, le système central de prise de décision a fait l'objet d'importants changements de la part des gouvernements canadiens successifs qui permirent, entre autres, de prendre simultanément, à la marge, les décisions relatives aux nouvelles politiques et à la répartition des ressources. Toutefois, ces mêmes gouvernements n'ont pas réussi ou ont mis beaucoup de temps à reconnaître que le déficit maintenant structurel nécessitait une réévaluation et des réductions budgétaires tout à fait radicales (selon les normes canadiennes). Dans ces conditions, les déficits sont donc demeurés très élevés et ont enflé périodiquement alors que les charges liées à la dette publique ont nécessité d'importantes restrictions des programme fédéraux sans que l'on ait, à l'heure actuelle, l'assurance que le problème budgétaire national ait été résolu.

A. Le système de gestion des dépenses et des politiques (SGDP)

Le gouvernement minoritaire de courte durée, dirigé par le Premier Ministre Clark, tenta de répondre aux critiques de la Commission Lambert et à certaines de ses recommandations. Pour améliorer l'harmonisation manifestement inadéquate et mettre fin aux conséquences politiques perturbatrices des réductions de dépenses décidées *ad hoc*, il décida de créer, à la fin de 1979, le Système de Gestion des Dépenses et des Politiques (SGDP) que l'équipe du Premier Ministre Trudeau acheva de mettre en place après sa prise de fonctions au début des années 80.

Le SGDP introduisit deux innovations principales et diverses modifications au processus de prise de décision du Conseil des Ministres et aux structures administratives correspondantes. La première innovation concernait la préparation et la publication de plans budgétaires pluriannuels définissant clairement les limites de dépenses. Dans le cadre du nouveau système, le Ministère des Finances devait,

---

[19] Commission Royale sur la gestion financière et la responsabilisation, Rapport final (1979), Ministère de l'approvisionnement et des services, Ottawa, p. 14.

[20] Rapport final, p. 16.

[21] Rapport final, p. 27.

[22] Rapport final, p. 69.

en effet, préparer un cadre budgétaire quiquennal et le soumettre pour examen, modification éventuelle et ratification au Comité chargé des priorités et de la planification. Celui-ci intervenait, depuis 1968, comme “comité exécutif” du Conseil des Ministres [23]en regroupant, sous la présidence du Premier Ministre, les ministres les plus importants. La définition et l'orientation de la politique gouvernementale devaient se faire en respectant ce cadre quinquennal qui accroissait nettement l'influence qu'exerçaient le Ministère des Finances et son ministère sur la détermination des limites de dépenses. Les documents décrivant le SGDP, publiés à l'époque, reconnaissaient que l'on devrait réexaminer les hypothèses sous-jacentes au plan budgétaire après un certain temps, en fait tous les ans dans le contexte d'un cycle politique/fiscal annuel. Toutefois, les concepteurs du système s'attendaient à ce que le système de planification pluriannuel soit appliqué avec suffisamment de rigueur pour obliger le gouvernement à fonctionner en respectant les limites de dépenses fixées [24].

L'accent mis sur l'harmonisation, autrement dit sur l'examen simultané des décisions politiques et de leurs incidences sur les ressources, constituait la seconde innovation centrale du SGDP. Les programmes du gouvernement fédéral furent regroupés en catégories fonctionnelles identiques, dites “enveloppes”, chacune regroupant des politiques voisines dont le nombre passa de neuf à 10 -- l'enveloppe du développement économique, celle de la justice et des affaires juridiques, celle de la défense, etc. À la suite de la réorganisation des comités du Conseil des Ministres qui accompagna l'entrée en vigueur du SGDP, quatre comités dits comités de politiques furent constitués, chargés respectivement des domaines de compétences suivants : les affaires sociales et amérindiennes, le développement économique, l'économie au sein du Gouvernement et, enfin, la politique étrangère et la défense. Chacun (ainsi que le Comité chargé des priorités et de la planification) se vit confier la gestion de différentes enveloppes de politiques. Le Comité des affaires sociales et amérindiennes devait gérer, par exemple, la justice et les affaires juridiques ainsi que la sécurité sociale et les programmes destinés aux Amérindiens. Le cadre budgétaire global fixait, pour chaque enveloppe, les fonds et les ressources qui lui étaient alloués -- qui correspondaient, en pratique, aux projections des coûts des programmes inclus dans l'enveloppe. Par ailleurs, la base de ressources allouée à certaines enveloppes incluaient des fonds modestes, sans affectation précise, dits “réserves de politiques”. En “gérant une enveloppe”, un comité sectoriel devait évaluer les propositions de dépenses entrant dans son champ de compétence en tenant compte des priorités globales du gouvernement et des ressources allouées à son enveloppe. Il devait financer toute nouvelle proposition qu'il approuvait en puisant dans ses réserves de politiques s'il en avait et, dans le cas contraire, en réduisant/éliminant des programmes existants pour dégager des fonds. Le Comité chargé des priorités et de la planification, également responsable de l'orientation politique globale, devait approuver et ratifier les décisions de chaque comité sectoriel. En conférant des responsabilités dans la prise de décision aux comités sectoriels, ce système réduisait considérablement le pouvoir d'autorisation des dépenses du Conseil du Trésor.

Outre les réserves de politiques qui représentaient une source “d'argent frais”, ce nouveau système de gestion des dépenses comportait deux autres réserves formelles : la réserve opérationnelle du Conseil du Trésor qui permettait de faire face à des dépassements de coûts inattendus des programmes de dépenses discrétionnaires ; et une réserve centrale qui était contrôlée par le Comité chargé des priorités et de la planification et servait à financer les augmentations imprévues des programmes “statutaires” (droits à prestations) tels que les pensions où il faut modifier la législation pertinente pour modifier les dépenses. Les montants des réserves étaient fixés chaque année dans le budget.

Les concepteurs du SGDP pensaient que les comités sectoriels chercheraient à effectuer des

---

[23] Le gouvernement Clark ne resta au pouvoir que neuf mois en 1979/1980, période durant laquelle le Comité chargé des priorités et de la planification disparut et fut remplacé par le “Conseil des Ministres interne”.

[24] Consulter, par exemple, Gouvernement du Canada (1979), *Guide du Système de gestion des dépenses et des politiques*, Ottawa, pp. 6-9.

évaluations globales de leur “secteur de politiques” et à se doter de perspectives grâce auxquelles ils pourraient identifier les pressions et les priorités émergentes, renforcer la cohérence avec les objectifs politiques globaux du gouvernement et, ce qu'ils jugeaient particulièrement important, faciliter le transfert des fonds vers les programmes les plus prioritaires et identifier les sources d'économies possibles. Chaque président de comité devait notamment s'assurer :

> que le Comité dispose des informations nécessaires pour examiner de façon approfondie les compromis que les différents ministères composant leur secteur devront effectuer ; et approuver, en respectant leur enveloppe, les répartitions des fonds entre les ministères et les programmes. S'agissant des réductions des dépenses et de la réallocation des fonds dégagés en faveur d'autres programmes, (il devait aussi s'assurer que) le Comité fera les recommandations et prendra les décisions nécessaires [25].

Dans le cadre des changements introduits par le SGDP, de nouvelles structures et procédures administratives furent incorporées au système de prise de décision. Deux nouvelles administrations gouvernementales centrales -- les Ministères d'État pour le Développement Économique et pour le Développement Social -- furent chargés d'assister sur le plan administratif les deux plus importants comités que le Conseil des Ministres venait de constituer. Ces ministères d'État devaient organiser et coordonner le travail analytique qui servirait à déterminer la stratégie et les priorités des comités. De fait, pour les motifs décrits ci-dessous, ils intervinrent surtout dans les décisions à court terme et pour faciliter les négociations (en fournissant donc une assistance identique à celle que le Bureau du Conseil Privé apportait au Comité des opérations gouvernementales et qu'un secrétariat intégré au Ministère des Affaires Étrangères fournissait au Comité chargé de la politique étrangère et de la défense). L'implication d'un plus grand nombre d'agents dans le processus de décision du Conseil des Ministres et la prise en compte par les comités des implications budgétaires des décisions nécessitèrent la création de nouveaux comités administratifs ayant un rôle de coordination et de consultation. Enfin, le volume de documents circulant à travers ce système de prise de décision augmenta très considérablement.

Les institutions et les procédures mises en place, en 1979 et 1980, dans le cadre du SGDP semblent avoir convenu au style de prise de décision du Premier Ministre Trudeau puisqu'elles restèrent intactes jusqu'à sa démission au milieu de 1984. Cependant, la plupart des observateurs estimaient qu'elles étaient devenues excessivement lourdes et bureaucratiques et la décision de supprimer les Ministères d'État, dans le cadre d'une révision détaillée du système de prise de décision, constitua quasiment le tout premier acte du nouveau Premier Ministre Turner. Le SGDP continua à fonctionner avec une structure réduite, de la fin 1984 à la fin 1988 (soit jusqu'à la fin de la première partie du premier mandat du gouvernement Mulroney [26]) et fut officiellement démantelé au début de 1989.

S'agissant des aspects mécaniques du processus visant à établir des liens entre les décisions relatives aux nouvelles politiques et leurs implications budgétaires, le SGDP a rencontré un grand succès. Mais on considère généralement qu'il a échoué à promouvoir une planification et des choix politiques cohérents tenant compte de contraintes explicites. Il semble évident que l'existence de différents types de réserves, notamment les réserves de politiques incorporées dans le dispositif budgétaire, ait constitué une faiblesse fondamentale. Même si leur montant était peu élevé, ces réserves transmettaient implicitement un message totalement erroné aux ministres et aux fonctionnaires : elles indiquaient que le gouvernement

---

[25] Bureau du Conseil Privé, *The New Expenditure Management System*, p. 13.

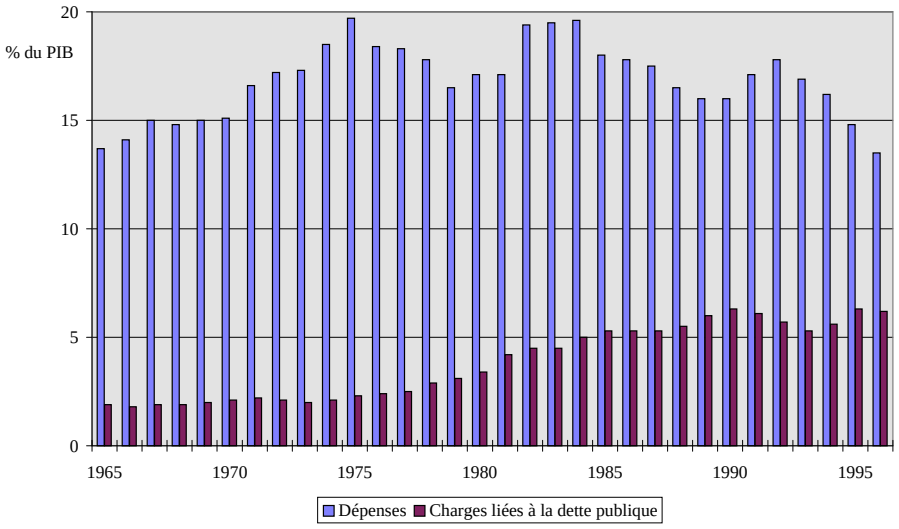
[26] Dans un communiqué de presse émis le jour de sa prise de fonctions, Monsieur Mulroney annonça, parmi d'autres mesures, certaines modifications du SGDP destinées “à simplifier le système tout en maintenant ses caractéristiques essentielles et en assurant que les décisions relatives aux politiques et à la répartition des ressources seraient prises simultanément” Bureau du Conseil Privé, communiqué de presse du 17 septembre 1984, Ottawa, pp. 1-2.

acceptait de dépasser ses engagements alors que les déficits restaient élevés ou augmentaient, elles les encourageaient à présenter de nouvelles propositions de dépenses à leurs comités politiques respectifs afin d'essayer d'avoir leur “part” des fonds disponibles. On peut soutenir que l'existence de réserves a renforcé les pressions exercées sur les ministres des finances successifs qui devaient “trouver” (i.e. emprunter) davantage de “nouveaux fonds” pour financer les “urgences” ou “les priorités urgentes qui n'avaient pas été prises en compte au moment du budget”. Non seulement cette situation s'est régulièrement répétée au cours de la période d'application du SGDP mais, ce qui était encore plus regrettable, elle allait à l'encontre des intentions des concepteurs du système. Ces derniers désiraient, en effet, favoriser un examen continu des politiques et des programmes et assurer le financement des nouvelles politiques à partir de la réduction ou de la suppression de programmes existants. Ce type de mesure est difficile à appliquer dans un pays comme le Canada en raison de l'importance des transferts sociaux dans les dépenses globales. Ceci dit, il est certain que les réserves et les perceptions qu'elles favorisaient constituent l'une des raisons principales pourquoi les discussions au sein des comités politiques et de leurs structures de support s'attachaient, sous la pression des nouvelles propositions politiques, aux aspects transactionnels et non, du moins en partie, aux questions de réallocation.

La structure d'incitations du SGDP s'avérait ainsi d'autant plus inadéquate que la situation budgétaire du gouvernement continuait à se détériorer. Le graphique 1 indique, en effet, que les dépenses fédérales connurent une progression aussi spectaculaire durant la première partie des années 80 qu'à la fin des années 60 et au début des années 70. La part des dépenses totales dans le PNB augmenta de plus de quatre points de pourcentage et, les revenus restant stables, le déficit s'accrut de façon proportionnelle jusqu'à égaler, en 1984, 8.7 du PNB, soit le ratio le plus élevé de toute la période d'après guerre. Cette évolution résultait cette fois de la sévère récession ainsi que de l'augmentation des charges liées à la dette publique, elles-mêmes attribuables à la poursuite des déficits. On peut constater l'importance croissante prise par les coûts d'intérêt au début des années 1980 en observant le Graphique 2 qui indique l'évolution des dépenses du gouvernement fédéral et des charges liées à la dette publique en proportion du PNB, de 1965 à 1994 (avec les prévisions budgétaires pour 1995 et 1996).

Graphique 2

Dépenses du gouvernement fédéral et charges liées à la dette publique



Le Tableau 1 illustre, sous un autre angle, les évolutions budgétaires durant les cinq premières années d'existence du SGDP. Il présente les objectifs de déficits retenus pour cinq budgets (le premier, celui de décembre 1979, ayant été élaboré pour la première fois alors que l'introduction du SGDP se poursuivait) en s'arrêtant à l'année 1984. Comme ces budgets présentaient tous des objectifs à moyen terme de dépenses, de recettes et de déficits, la comparaison des prévisions avec le montant définitif des déficits (voir dernière ligne du tableau) démontre à quel point la planification budgétaire à moyen et à court terme était débordée au début des années 80.

Tableau 1

Déficits : prévisions et chiffres définitifs, de 1979 à 1984
(milliards de dollars)

Objectifs fixés pour	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**
Décembre 1979	11.2	10.5	9.7	9.3	9.1	
Octobre 1980		14.2	13.7	12.1	11.8	
Novembre 1981			13.3	10.5	9.6	10.0
Avril 1983					31.2	28.7
Février 1984						29.6
Montant effectif*	11.3	13.0	14.6	24.0	31.8	36.9

* ces montants ont été, par la suite, révisés afin de constituer une série statistique homogène qui reflète l'impact des changements comptables introduits depuis lors.

Source : Ministère des Finances, différents documents budgétaires.

Même si le SGDP comportait des défauts, on oublierait l'essentiel si on lui attribuait toute la responsabilité de l'explosion du déficit au début des années 80 : pour lutter efficacement contre le déficit, il aurait fallu d'abord reconnaître la gravité du problème. Or, on ne dispose que de peu d'indices laissant penser que le gouvernement Trudeau ou ses principaux conseillers l'aient effectivement reconnu. Les modestes mesures de réduction du déficit appliquées dans le cadre des budgets 1983 et 1984 -- années où la croissance du déficit se poursuivait -- étaient contrebalancées par des initiatives visant à lutter contre la récession. C'est ainsi qu'un document technique analysant la situation du déficit, (publié par le Ministère des Finances comme un document budgétaire en 1983) offrait une vue assez optimiste d'une situation qui pourtant se détériorait sérieusement. En reconnaissant qu'une part significative du déficit avait en fait un caractère structurel, ce document affirmait : “les déficits structurels fédéraux ne sont pas *nécessairement* inappropriés” [27] et concluait:

> “On prévoit que le déficit fédéral devrait diminuer significativement au cours de la période retenue mais qu'il restera relativement élevé. Etant donné les perspectives économiques sur lesquelles ces projections sont fondées, d'autres réductions produiraient dans l'ensemble probablement plus de

[27] En italique dans l'original, Ministère des Finances (avril 1983), *Perspectives du déficit fédéral*, Ottawa, p. 19.

mal que de bien” [28].

Ce document se caractérise par l'absence de toute reconnaissance explicite des dangers sérieux et croissants que la hausse rapide de la dette, conjuguée à des déficits importants et durables, faisait peser sur les programmes et la capacité d'action du gouvernement national.

À la fin de 1984, c'est à dire au moment où débuta le premier mandat du gouvernement du Premier Ministre Mulroney (qui gouverna de 1984 à 1988, puis de 1988 à 1993), l'identification du problème avait quelque peu progressé. Dans son discours de politique fiscale et économique de novembre 1984, le nouveau Ministre des Finances affirma qu'une dette rapidement croissante “limite la capacité du gouvernement à réaliser les priorités économiques et à satisfaire les besoins sociaux” [29] et, six mois plus tard en présentant son premier budget, il lança l'avertissement suivant :

> “Le gouvernement a dû, depuis un certain temps, emprunter des fonds additionnels pour payer les intérêts de la dette publique, d'où une augmentation exponentielle du niveau de cette dernière. Si nous ne nous montrons pas décidés à résoudre ce problème, le Gouvernement du Canada se trouvera paralysé” [30].

Toutefois, les actions gouvernementales suggèrent que les autorités et leurs conseillers considéraient que les conséquences de ces déficits très importants et durables n'étaient pas aussi graves que le faisaient penser ces propos. Ils estimaient qu'ils pourraient maintenir les programmes existants quasiment intacts et introduire de nouveaux programmes de dépense conformes aux priorités politiques du gouvernement et en réduire le déficit. D'un côté, le gouvernement ne cessait de souligner la priorité accordée à la réduction du déficit. Et, de fait, il fixa des objectifs de réduction du déficit, décida d'appliquer de façon ad hoc des mesures de réduction assez significatives des dépenses (déterminées principalement par le Ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor) et, enfin, il augmenta les impôts au cours des premières années de son mandat. Effectivement, cet ensemble de mesures permit de réduire quelque peu les déficits durant cette période. Cependant, le gouvernement ne donna que peu de suite aux examens radicaux des programmes existants qu'il avait décidé d'entreprendre immédiatement après sa prise de pouvoir. En outre, il renonça à examiner en profondeur les programmes sociaux les plus importants et ceux qui risquaient d'avoir des incidences sur le plan politique, programmes dont l'introduction durant les années 60 et 70 avait tant contribué à créer le problème budgétaire. Il continua, également, à octroyer des réserves aux comités politiques et à “trouver” de nouveaux fonds pour financer les “urgences” et les “priorités urgentes” lorsque ces réserves s'avéraient insuffisantes. Quant aux budgets, ils comprenaient autant de nouveaux programmes ou de diminutions d'impôt que de réductions de dépenses et de hausses d'impôt. Enfin, avant la tenue des élections de 1988, il utilisa les recettes additionnelles générées par une croissance économique plus vigoureuse pour financer d'importantes augmentations des dépenses discrétionnaires.

Le Tableau 2, analogue au Tableau 1, indique les objectifs de réduction du déficit à moyen terme du Gouvernement Mulroney (objectifs présentés dans les budgets et le *Livre blanc sur la réforme fiscale* de 1987) et les montants effectivement atteints durant cette période. Les données concernant les déficits, incluses dans les budgets présentés à partir de février 1980, s'arrêtent à l'année 1993. Les objectifs de réduction de déficit retenus au cours de son premier mandat (1984-1988) étaient fort modestes (comme le démontrent les données relatives aux années 1987 et 1988 du Tableau 2) et dépendaient d'un grand nombre de circonstances imprévisibles. Ils impliquaient également une acceptation dans la planification budgétaire

---

[28] Ministère des Finances (avril 1983), *Perspectives du déficit fédéral*, Ottawa, p. 19.

[29] Ministère des Finances (8 novembre 1984), *Relevé économique et fiscal*, Ottawa, p. 5.

[30] Ministère des Finances (23 mai 1985), *Discours du budget*, Ottawa, p. 16.

à moyen terme du gouvernement de substantielles augmentations de la dette et des charges correspondantes. Le déficit diminua effectivement, ainsi que nous l'avons noté auparavant, au cours des premières années du mandat, mais il apparaît peut-être plus évident aujourd'hui que la forte croissance économique enregistrée durant cette période y a contribué significativement. Par ailleurs, le Tableau 2 indique, également, que les efforts entrepris par le gouvernement pour réduire le déficit cessèrent de produire des résultats en termes nominaux à la fin de son premier mandat, soit en 1988 (et, comme l'indique le Graphique 1, que la proportion du PNB passant au déficit cessa de diminuer un an plus tard).

Même si la structure de comités sectoriels correspondant au SGDP continua d'exister, le Premier Ministre Mulroney préféra attribuer au nouveau Comité des opérations une position centrale dans le processus de prise de décision. Créé à la fin de 1986, ce comité réunissait, sous la présidence du Vice-Premier Ministre Mazankowski, quelques uns des ministres les plus importants du Gouvernement, notamment le Ministre des Finances et les présidents des comités sectoriels ; en outre, plusieurs hauts conseillers gouvernementaux politiques et administratifs assistaient régulièrement à ces réunions. Le Comité des opérations jouait essentiellement le rôle de comité exécutif du Comité chargé des priorités et de la planification présidé par le Premier Ministre, et devait rendre compte à ce dernier. Au cours des deux dernières années du premier mandat du Gouvernement, les délibérations du Comité des opérations ont permis de prendre les décisions en examinant simultanément et régulièrement la plus grande partie des implications politiques et budgétaires, ce qui vida la structure de répartition des ressources et de prise de décision du SGDP d'une grande partie de sa substance [31].

Tableau 2

Les déficits prévus et effectifs de 1985 à 1993
(milliards de dollars)

Objectifs fixés pour	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**
Mai 1985	34.0	32.4	*	*	*	**			
Février 1986		29.5	25.9	*	*	**			
Juin 1987 ***			29.3	28.9	28.6	26.1	23.5		
Février 1988				28.9	28.6	*	*	19.5	
Avril 1989					30.5	28.0	*	*	15.0
Février 1990						28.5	26.8	21.0	14.0
Février 1991							30.5	24.0	16.0
Février 1992								27.5	22.5
Avril 1993									32.6
Montants effectifs	34.6	30.7	28.2	29.0	29.0	30.6	34.6	40.5	42.0

[31] SOLOMON, Hyman (2 juillet 1988), “Paperless Ops Spared Leakeages”, dans *The Financial Post*, et SAVOIE, *Politics of Spending*, p. 39.

* Les documents publics pertinents ne fournissent pas d'estimation pour ces années.

** Un large éventail d'estimations ont été fournies pour ces années.

*** Les objectifs à moyen terme établis en 1987 ont été publiés dans le *Livre Blanc sur la réforme fiscale* et non dans le budget établi pour cette année.

Source : Ministère des Finances, différents documents budgétaires et d'autres documents fiscaux.

En résumé, les conséquences de plus en plus évidentes du déséquilibre entre la prise de décision et la procédure budgétaire ont suscité la création du SGDP, en 1979-1980. Cependant, il s'est avéré qu'il ne suffisait pas d'établir des liens entre les décisions politiques et leurs implications financières pour résoudre le problème toujours croissant posé par le déficit. Ce dernier, après avoir explosé au début des années 80, s'est en effet maintenu à un niveau dangereusement élevé durant le premier mandat du gouvernement Mulroney de sorte que le SGDP en tant que système de prise de décision fut donc dépassé bien avant la fin de son premier mandat.

B. Le processus de prise de décision et la lutte contre le déficit après le SGDP

La réorganisation par Mulroney du système de prise de décision du Conseil des Ministres, annoncée au début de son second mandat (janvier 1989), représenta la fin officielle du SGDP. À la même époque, la situation budgétaire du gouvernement recommença à se détériorer. On peut constater dans quelle mesure les préoccupations budgétaires ont ensuite dominé les questions politiques en rappelant deux événements particuliers.

Le caractère à certains égards symbolique du premier événement est très important car il indique aux ministres et aux fonctionnaires qu'ils ne peuvent plus compter sur l'existence de réserves pour financer de nouveaux programmes.

L'élimination des réserves s'est faite en deux grandes étapes. La première est intervenue avec la réorganisation du système de comités en janvier 1989 qui s'accompagna d'une augmentation du nombre de comités sectoriels ; de la suppression des réserves politiques ; et, de l'officialisation de la concentration déjà évidente des pouvoirs au sein du Conseil des Ministres. Le principal changement a été décrit comme suit :

> Le Comité chargé des priorités et de la planification chapeaute tous les comités, à l'exception du Conseil du Trésor investi d'une mission statutaire [...] Dans le cadre du nouveau système, les comités sectoriels [...] doivent se concentrer sur les orientations de politiques et sont donc déchargés du traitement des opérations de routine. Par conséquent, seuls le Conseil du Trésor et le Comité chargé des priorités et de la planification pourront autoriser les dépenses [32].

Implicitement, ce réaménagement signifiait que les “nouveaux fonds” destinés à financer les nouvelles politique étaient localisés au “Centre”, ce qui leur conférait un caractère de réserves centrales de politiques plutôt que de réserves des comités.

La seconde étape a débuté récemment, avec l'annonce par le gouvernement actuel au début de l'année 1995 de l'introduction d'un nouveau Système de gestion des dépenses (SGD) dans le cadre de ses

---

[32] Bureau du Conseil Privé (30 janvier 1989), *Background Paper on the New Conseil des Ministres Decision-Making System*, Ottawa, p. 1.

efforts visant à contrôler le déficit. Ce système ne comporte pas de réserves centrales de politiques (bien qu'une réserve secondaire destinée au financement des dépassements des dépenses liées aux droits à prestations et une petite réserve opérationnelle continuent d'exister). Il s'en suit que le financement de tout nouveau programme devra être assuré par la réduction des fonds alloués aux programmes existants [33].

La seconde évolution -- qui a également été marquée au cours des sept dernières années par deux étapes essentielles -- a été entièrement dominée par les préoccupations budgétaires. Elle porte sur l'action gouvernementale et non sur les structures, elle institutionnalise le processus au travers duquel le gouvernement national restreint considérablement ses programmes.

Les différences que l'on constate, à partir de 1990, entre les prévisions et les niveaux effectifs du déficit (Tableau 2) traduisent l'impact des taux d'intérêt plus élevés que prévus ainsi que l'affaiblissement du rythme de croissance (ou la récession) à la fin des années 80 et au début des années 90. Dans cet environnement, la planification budgétaire du second gouvernement Mulroney a été complètement dépassée et le déficit a atteint des niveaux records en termes nominaux. Pour remédier à la situation, le gouvernement a décidé, entre autres, d'augmenter les impôts mais il s'est heurté à la résistance accrue des contribuables, qui avaient dû supporter une série de hausses depuis le début des années 80. La nécessité de traiter les dépenses de manière plus systématique que par le passé s'imposant donc, le Premier Ministre décida, dans le cadre de la réorganisation du système de Conseil des Ministres effectuée en 1989, de créer le Comité d'examen des dépenses (CED). Selon les termes du communiqué de presse présentant le nouveau comité :

> “Présidé par le Premier Ministre, le CED a été créé afin de s'assurer que les dépenses publiques servent à réaliser les principales priorités du gouvernement et que le contrôle auxquelles elles sont soumises contribue à la réduction du déficit” [34].

Le Conseil des Ministres utilisa surtout le CED (qui comptait, parmi ses membres, les ministres les plus influents du gouvernement) comme mécanisme pour aider le Ministre des Finances à identifier les réductions de dépenses exigées par la réalisation des objectifs budgétaires à court terme fixés pour les années 1989 et 1990. Il y réussit dans une certaine mesure puisque chacun des budgets établis pour ces années comportaient des coupures budgétaires (ainsi que des augmentations d'impôt). Toutefois, dans un article clairvoyant publié au début de 1990 sous le titre “*Les réductions budgétaires du gouvernement : éliminer d'abord, planifier ensuite*”, Carol Goar identifia les faiblesses fondamentales du nouveau système [35]. Il institutionnalisait surtout le processus de réduction ad hoc des dépenses par l'intermédiaire duquel les ministres déterminaient collectivement les réductions qui permettraient au Ministre des Finances d'établir le budget. Mais, dans l'ensemble, ces décisions étaient prises sans effectuer d'examen fondamental des diverses politiques ou sans réaliser la nécessité de procéder à de tels examens. En présentant le budget de l'exercice 1990, le gouvernement affirma ainsi que le plan de contrôle des dépenses “ne modifierait pas fondamentalement les structures de la plupart des programmes concernés et que le Contrôle des dépenses s'appliquerait pendant deux ans [...]” [36]. En dépit de sa structure et de la place formelle qu'il occupait dans le système de prise de décision, le nouveau processus ne représentait aucune rupture avec les méthodes de réduction ad hoc des dépenses, appliquées de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 80.

---

[33] Gouvernement du Canada (1995), *Le Système de gestion des dépenses du Gouvernement du Canada*, Ministère de l'Approvisionnement et des Services, Ottawa, pp. 2-4.

[34] Bureau du Conseil Privé, Communiqué de presse du 30 janvier 1989, Ottawa, p. 1.

[35] GOAR, Carol (23 janvier 1990), “Government Cutbacks : Hack first, Plan Later”, *Toronto Star*.

[36] Ministère des Finances (20 février 1990), *Le plan budgétaire*, Ottawa, p. 62.

Le Tableau 2 confirme également à quel point le cadre budgétaire du gouvernement national s'effondrait de nouveau en 1993, soit au moment de l'entrée en fonctions du Gouvernement Chrétien. Lors de la présentation de son premier budget, en 1994, celui-ci annonça qu'il examinerait toutes les dépenses publiques (mis à part les principaux programmes sociaux de transferts qui faisaient l'objet d'une révision distincte) dans ce qu'il appela “l'Examen des programmes”. Constituant un prolongement du processus mis en place par le CED, cet Examen devait permettre, selon les autorités, “une réforme fondamentale des programmes dans la plupart des domaines politiques” [37]. Par ailleurs, le gouvernement publia les objectifs de déficit pour les exercices 1994 et 1995 en affirmant que leur réalisation constituerait une étape importante vers la réalisation de l'objectif intermédiaire de déficit, fixé à trois pour cent du PNB pour l'exercice 1996.

Notamment, du fait de la croissance des taux d'intérêt durant 1994, les pressions vers l'augmentation des dépenses s'intensifièrent en même temps que la nécessité de réaliser les objectifs de réduction du déficit. En l'absence de toute possibilité d'augmentation des impôts, il fallait recourir à ”l'Examen des programmes” pour effectuer les réductions requises. Ainsi se mit en place un processus que le gouvernement décrivit dans le budget de février 1995, comme “fondamentalement différent de ceux que l'on avait utilisés dans le passé” car les ministres devaient -- conformément aux directives du Premier Ministre -- évaluer leurs programmes en tenant compte “des fonctions et des responsabilités essentielles du gouvernement fédéral” et :

> “les examiner en se fondant sur six critères : l'intérêt public, la nécessité de l'intervention gouvernementale, le rôle que le fédéral devait assumer, les possibilités d'établissement de partenariats entre les secteurs public et privé ainsi que les possibilités de financement et d'accroissement de l'efficience” [38].

En annonçant les résultats de l'Examen des programmes lors de la présentation du budget en février 1995, le gouvernement affirma qu'il avait remporté des succès considérables. Les changements de programme, découlant de cet Examen, devaient permettre “des modifications structurelles durables des activités gouvernementales” ainsi qu'une “transformation fondamentale de la façon dont les services étaient fournis et les programmes exécutés” [39]. On peut citer plusieurs exemples des actions entreprises par le gouvernement fédéral : il privatisa et cessa de subventionner de grand pan du système de transport pour recentrer son action sur les orientations et la régulation ; il réduisit le montant global des subventions à l'agriculture, redirigeant celles qui restaient; il diminua considérablement les subventions au développement industriel et régional en offrant plutôt des prêts remboursables que des subventions ; il restreignit considérablement les services météorologiques en fermant, notamment, des stations météorologiques locales ; il exigea le paiement de droits beaucoup plus élevés par les éventuels immigrants [40].

L'ampleur des réductions de dépenses, effectuées dans le cadre de l'Examen des programmes, est certainement impressionnant pour un pays comme le Canada : en effet, alors que les dépenses budgétaires liées aux programmes couverts par l'examen totalisaient 52 milliards de dollars canadiens en 1994, elles ne devraient représenter que 42 milliards de dollars canadiens en 1997, soit une baisse d'environ 19 pour cent. Enfin, les effectifs de la fonction publique fédérale devraient diminuer de 45 000 ou de 14 pour cent.

---

[37] Ministère des Finances (février 1991), *Le plan budgétaire*, Ottawa, p. 1.

[38] Ministère des Finances (27 février 1995), *Le plan budgétaire*, Ottawa, p. 32.

[39] Ministère des Finances (27 février 1995), *Le plan budgétaire*, Ottawa, pp. 32-33.

[40] Ministère des Finances (27 février 1995), *Le plan budgétaire*, Ottawa, pp. 33, 49, 96, 101.

Dans le même temps, le gouvernement annonça une diminution significative du niveau des transferts aux provinces dans les domaines des soins de santé, de l'éducation post-secondaire et de l'aide sociale et un changement radical de la forme sous laquelle ils étaient effectués. Peu avant la rédaction de cet article, il fit part de son intention d'introduire des changements structurels relativement modestes au coûteux programme d'assurance-chômage mais il n'a pas encore publié les résultats de l'examen du système de retraites qu'il avait annoncé dans son budget 1994.

C. L'impact global

Le Graphique 2 fournit un résumé étonnant des effets exercés par les problèmes évoqués tout au long de ce chapitre. En 1965, au début d'une importante période d'activisme politique et de développement des programmes, les dépenses fédérales représentaient un peu plus de 13.5 pour cent du PIB et les charges liées à la dette publique un peu moins de deux pour cent. Dix ans après, les dépenses absorbaient environ 20 pour cent du PIB Les réductions ad hoc effectuées depuis la fin des années 70, conjuguées aux coupures plus fondamentales réalisées par l'actuel gouvernement, devraient ramener ce ratio à 13.5 pour cent du PIB en 1996 -- mais les intérêts représenteraient 6.2 pour cent du PIB, ratio plus de trois fois supérieur à celui existant trente ans plus tôt. On ne peut donc éliminer la possibilité que d'autres réductions interviennent étant donné que, selon les prévisions, le déficit égalera encore trois pour cent du PIB en 1996 (voir le Graphique 1) et vu l'ampleur de la dette publique et la vulnérabilité des finances fédérales aux variations des taux d'intérêt.

Si certaines des mesures modifiant ou restreignant les programme fédéraux ont été bien accueillies par les Canadiens, cela n'a pas été le cas pour d'autres. Cependant, prises globalement, elles impliquent un important affaiblissement du rôle du gouvernement national au sein de la fédération, affaiblissement qui -- il convient de le noter -- ne résulte pas d'un choix rationnel et d'un consensus politique mais des réponses inadéquates que les autorités fédérales ont apporté durant des années au problème du déficit.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces tant fiscales que de mise en œuvre conjointe de politiques fournissent probablement l'illustration la plus frappante de cette situation. Le gouvernement fédéral s'est servi de ses capacités financières pour modeler ou influencer les programmes de soins de santé, d'éducation post-secondaire et d'assistance sociale dont les provinces sont responsables. Pendant des décennies, les Canadiens ont soutenu la forte implication du gouvernement fédéral dans ces domaines et particulièrement dans la santé. Au milieu des années 80, les transferts fédéraux au titre de ces programmes représentaient 20 pour cent environ des dépenses fédérales globales et plus de quatre pour cent du PIB.

La série de réductions des transferts en faveur des provinces que les gouvernements fédéraux successifs ont effectué de façon ad hoc, à partir du début des années 80, dans la santé, l'éducation secondaire et l'assistance sociale ont exercé des effets cumulatifs au sujet desquels Peter Leslie affirmait, en 1993 :

> Il est tout à fait évident que le type actuel d'ententes budgétaires (entre le fédéral et les provinces) ne pourra plus durer bien longtemps. Elles provoquent déjà leur autodestruction. Le problème apparaît le plus nettement dans le cas des soins de la santé et de l'éducation post-secondaire car, avec l'affaiblissement de son apport financier, le gouvernement fédéral ne sera plus en mesure d'influencer les politiques dans ces domaines. L'on appréciera différemment cette évolution selon que l'on estime ce retrait souhaitable ou non. Toutefois, il est certain que lorsqu'il se produira...il entraînera avec lui la disparition d'une caractéristique essentielle du fédéralisme canadien. De la même façon, les nouvelles ententes budgétaires conclues entre le fédéral et les provinces dans le domaine de la protection sociale ne peuvent pas durer...Il est impossible de maintenir les ententes

financières actuelles et il est impossible de rétablir l'ancien système [41].

Leslie avait tout à fait raison. Comme nous l'avons noté ci-dessus, le budget 1995 annonçait une modification radicale de la forme prise par les transferts fédéraux dans les domaines tels que la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale ainsi que d'autres réductions des montants alloués. En 1996, même si les transferts fédéraux en faveur des provinces représenteront encore plus de 20 pour cent des dépenses (réduites) du gouvernement national, ils égaleront moins de trois pour cent du PIB. Au travers de ces réductions considérables se poursuit ce que Thomas Courchesne appelle “la décentralisation la plus dramatique des pouvoirs de toute la période d'après guerre” [42]. Elle peut offrir aux provinces des perspectives d'expérimentations et d'innovations intéressantes dans ces domaines mais, étant donné l'affaiblissement du soutien financier et de l'influence du gouvernement fédéral, elle conduit à l'érosion des normes nationales dans les programmes [43].

CONCLUSION

Durant la majeure partie des trente dernières années, l'expérience du gouvernement canadien sur le plan de la prise de décision et de la procédure budgétaire a été malheureuse. Le déséquilibre survenu dans les années 60 et 70 dans le processus de répartition des ressources et de décisions politiques a joué un rôle essentiel dans le développement des crises budgétaires fédérales. En tentant de contrôler la crise, les gouvernements successifs ont dû accorder de plus en plus d'importance aux préoccupations budgétaires qui, graduellement, dominent maintenant de façon écrasante l'agenda politique.

Quant aux systèmes de prise de décision formels existant durant la plus grande partie de la période, ils apparaissent très nettement inutiles ou tout à fait nuisibles. Le système en vigueur durant les années 60 et la plupart des années 70 -- dans le cadre duquel les ministres approuvaient les politiques et s'adressaient ensuite à une autre instance pour les financer -- était vicié et a contribué à créer les problèmes examinés dans cet article. Le système SGDP, qui l'a remplacé à la fin des années 70, représentait une amélioration significative, sur le plan conceptuel, en ce qu'il associait l'examen des politiques à leurs implications budgétaires. Toutefois, les failles que comportait la structure d'incitations du SGDP expliquent pourquoi il n'a jamais produit les résultats que l'on pouvait en attendre. L'existence des réserves incitait, d'une part, à prendre les décisions uniquement à la marge dans une atmosphère inchangée par rapport à la période précédente spécialement et, d'autre part, à ne pas effectuer l'examen rigoureux des programmes de dépenses existants. Ces évaluations maintenant en cours ou récentes auraient été bien plus utiles dix ou quinze ans plus tôt.

Une deuxième conclusion s'impose également : l'on ne devrait pas attribuer une trop grande part de responsabilités aux systèmes de prise de décision passés et présents dans le développement et la persistance de la crise budgétaire. Rétrospectivement, on peut s'étonner que les autorités canadiennes aient pris tant de temps pour reconnaître, en premier lieu, l'existence d'un problème sérieux et grandissant et

---

41 LESLIE, Peter M., KENNETH, Norrie et IP, Irène K. (1993), *A Partnership in Trouble: Renegotiating Fiscal Federalism*, C.D. Howe Institute, Toronto, pp. 48-49.

42 COURCHESNE, Thomas J. (31 octobre 1995), “The Implications of the No Vote”, *The Globe and Mail*, A25.

43 SIMPSON, Jeffery (14 novembre 1995), “After a 25-Year Diet of Fiscal Folly, Canada Gets that Shrinking Sensation”, *The Globe and Mail*, A20.

tenter, en second lieu, de le résoudre efficacement. L'échec à agir rapidement et de façon décisive ne peut être attribué aux seuls divers systèmes de prise de décision.

Pour en savoir plus...

SAVOIE, Donald J. (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

Bureau du Conseil Privé (30 janvier 1989), *Background Paper on the New Cabinet Decision-Making System*, Ottawa.

Gouvernement du Canada (1995), *Le Système de gestion des dépenses du Gouvernement du Canada*, Ministère de l'Approvisionnement et des Services, Ottawa.

RÉFÉRENCES

CLARK, Ian D. (1985), «Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa», *Canadian Public Administration* 28, no.2, pp. 185-201.

COURCHENE, Thomas J. (31 Octobre 1985), «The Implications of the No Vote», *The Globe and Mail*, A25.

CROSSMAN, Richard H. S. (1972), *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge.

Ministry of Finance (Avril 1983), *The Federal Deficit in Perspective*, Ottawa.

_____, *Relevé économique et fiscal* (8 novembre 1984), Ottawa.

_____, *Discours du Budget* (23 mai 1985), Ottawa.

_____, *Le Budget* (20 février 1990), Ottawa.

_____, *Le Plan budgétaire* (Février 1994), Ottawa.

_____, *Le Plan budgétaire* (27 février 1995), Ottawa.

DOERN, G. Bruce (1971), «The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy», *The Structure of Policy-Making in Canada*, Ed. G. Bruce Doern and Peter Aucoin, MacMillan of Canada, Toronto.

_____ (1991), «The Development of Policy Organizations in the Executive Arena», *The Structures of Policy-Making in Canada*, Ed. G. Bruce Doern and Peter Aucoin, MacMillan of Canada, Toronto.

GOAR, Carol (23 janvier 1990), «Government Cutbacks: Hack First, Plan Later», *Toronto Star*.

Gouvernement du Canada (1980), *Guide to the Policy and Expenditure Management System*, Ottawa.

_____, (1995), *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Ottawa : Ministre de l'Approvisionnement et des Services.

KIRBY, M.J.L., KROEKER H.V. and TESCHKE W.R. (1978), «The Impact of Public Policy-Making Structures and Processes in Canada», *Canadian Public Administration* 21, no. 3, pp. 407-417.

LALONDE, Marc (1971), «The Changing Role of the Prime Minister's Office», *Canadian Public Administration* 14, no. 4, pp. 509-537.

LESLIE, Peter M., KENNETH Norrie and IRENE K. Ip. (1993), *A Partnership in Trouble: Renegotiating Fiscal Federalism*, Toronto : C. D. Howe Institute.

Privy Council Office (Décembre 1978), «The Functioning of the Privy Council Office», *Submissions to the Royal Commission on Financial Management and Accountability*, Ottawa.

_____ (1979), *The New Expenditure Management System*, Ottawa.

_____ (17 septembre 1984), *Release*, Ottawa.

_____ (30 janvier 1989), *Release*, Ottawa.

_____ (30 janvier 1989), *Background Paper on the New Cabinet Decision-Making System*, Ottawa.

ROBERTSON, Gordon (1971), «The Changing Role of the Privy Council Office», *Canadian Public Administration* 14, no.4, pp. 487-508.

Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979), *Final Report*, Ottawa, Ministre de l'Approvisionnement et des Services.

SAVOIE, Donald J. (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

SIMPSON, Jeffrey (14 novembre 1995), «After a 25-Year Diet of Fiscal Folly, Canada Gets that Shrinking Sensation», *The Globe and Mail*, A20.

SOLOMAN, Hyman (2 juillet 1988), «Paperless 'Ops' Spared Leakages», *The Financial Post*.

Deuxième Partie

ÉLABORATION ET APPROBATION DES POLITIQUES ET DES BUDGETS

PRÉSENTATION DE LA PARTIE II :

DIFFÉRENCES, SIMILARITÉS ET DÉFIS DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ET LEURS INTÉGRATIONS AUX BUDGETS

I - STRUCTURE ET OBJECTIFS

Cette partie traite des systèmes opérant *avant* que lois et budgets ne soient promulguées, en France, en Allemagne, au Danemark et aux États-Unis. Les systèmes de prise de décision budgétaire et politique français et allemands sont décrits en détail et complètement. Il en va de même de l'article de Allen sur le Royaume-Uni qui se retrouve au début de la PARTIE III, consacrée plus spécifiquement à la mise en œuvre.

Chacun des articles sur les systèmes danois et américains sert d'abord un objectif différent : offrir au lecteur une information solide sur UNE question importante. L'article de Wolf traite de la gestion des décisions politiques et budgétaires lorsque le gouvernement en en est un de coalition, souvent sans majorité claire au Parlement. C'est presque toujours le cas au Danemark, ce qui a permis à ce pays de développer des réponses efficaces à ce type de défis.

L'article de Havens sur les procédures budgétaires et législatives américaines vise à éclairer des aspects très concrets d'un débat fondamental sur les conséquences d'accorder des pouvoirs importants à la législature en matière budgétaire. La Constitution américaine impose de fait une véritable “budgétisation législative”, ce qui n'existe dans aucun autre pays de l'OCDE. L'auteur montre comment les processus de décision et les institutions ont dû s'adapter face à cette dominance du législatif.

Or, dans tous les pays -- y compris l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni qui fournissent dans ce livre les “modèles de base” --, la question du rôle du Parlement pose problème, notamment en matière budgétaire. Suite au renforcement continu de l'exécutif au cours du dernier demi-siècle, on s'inquiète de la qualité de l'information, des débats parlementaires, du contrôle réellement exercé par les élus, etc. Un renforcement des moyens parlementaires fait partie des agendas de réforme. Dans ce contexte, l'analyse de Havens sur un législatif possédant déjà des pouvoirs et des moyens très considérables fait ressortir qu'un rôle plus actif et plus important des parlementaires en matière budgétaire n'a pas que des vertus, il entraîne aussi des coûts, par exemple quant à la flexibilité et à la vitesse de réaction du système, quant à sa cohérence d'action, quant à sa vulnérabilité aux intérêts particuliers.

II - LES DIFFÉRENCES

Les systèmes traités offrent délibérément un vaste éventail de conditions de fonctionnement des systèmes et des pratiques de décisions politiques et budgétaires. Parmi les différences importantes entre les systèmes français et allemand, pour s'en tenir aux “modèles de base” de cette PARTIE II, on notera, entre autres :

- L'utilisation fréquente de la “régulation” budgétaire en France pour modifier en cours d'année

les crédits effectivement alloués aux ministères. Cette procédure, rarissime en Allemagne, accroît la flexibilité globale mais au détriment de la capacité de gérer efficacement dans les ministères.

- L'importance des acteurs autres que le Centre, le Budget et les ministères dans la détermination de l'encadrement budgétaire allemand : c'est le cas par exemple du Groupe de travail chargé'estimer les recettes fiscales, du Conseil de Planification Financière, etc., qui comprennent les Ministères des Finances des *Länder*, la *Bundesbank*, des instituts de recherches, etc. Il n'y a pas d'équivalent ailleurs.

- L'obligation des projections est à cinq ans, à trois ans au Danemark dans le système allemand pour toutes les variables budgétaires importantes.

- Le Premier Ministre français est en prise beaucoup plus directe que le Chancelier allemand dans le déroulement du processus budgétaire. Le quasi droit de veto du Ministre des Finances allemand sur toute nouvelle proposition fait pendant au fait que les ministères jouissent d'une autonomie constitutionnelle qui, contrairement aux autres pays, empêche le Centre d'émettre des directives à leur endroit.

- La capacité de contre-expertise technique, politique et financière du Budget et du Centre français sont beaucoup plus considérable qu'en Allemagne.

- Les comités sectoriels du Conseil des Ministres constituent des fora de décision politique et budgétaire essentiels en France (comme au Danemark, au Royaume-Uni et au Canada), sont inexistants en Allemagne où on utilise des comités ad hoc et surtout, des rencontres bi-latérales sous la houlette du Centre.

Ces différences tout juste signalées ne sont pas les seules. Elles indiquent la variété des options de structuration de systèmes, parmi ceux ayant fait leurs preuves. Certaines différences comme la participation des autorités régionales au processus budgétaire reflètent des choix constitutionnels; d'autres comme le niveau de contre-expertise ou l'horizon budgétaire reflètent des choix techniques.

II - SIMILARITÉS ET PRATIQUES DOMINANTES

Malgré ces différences, ce qui frappe le plus dans les textes qui suivent sont les ressemblances dans les systèmes de support qui permettent d'harmoniser décisions politiques et budgets. C'est en ce sens qu'on peut véritablement parler de “pratiques établies” et même de “bonnes” pratiques au sens où on l'entend généralement dans le privé. La diffusion de ces pratiques témoignent de leur fonctionnalité. Il en va de même des “évolutions” signalées ci-dessous.

A. Systèmes

Parmi les similarités susceptibles de se hisser au rang de “bonnes” pratiques, on remarque, entre autres :

- Le fait que les systèmes minimisent effectivement le nombre de questions où les arbitrages

explicites du Premier Ministre (France) ou du Chancelier (Allemagne) sont nécessaires. À cette fin, on remarquera qu'une partie très importante des négociations et discussions tant budgétaires que de politiques s'effectuent, à divers niveaux, entre fonctionnaires.

- Des exigences (aussi présentes ailleurs comme au Canada, au Royaume-Uni et en Suède) très considérables sont imposées aux propositions de politiques nouvelles qui surviennent en cours de budget. Partout, un consensus des décideurs suprême est alors requis.

- Le souci d'identifier relativement tôt dans le processus la marge de manœuvre réelle de l'élaboration du budget. Ceci prend le plus souvent la forme d'une distinction entre les dépenses sujettes à décision dans le cadre même du budget (“discrétionnaires”) et celles qui ne peuvent être modifiées que par amendement d'autres législations (les droits à prestation par exemple).

- La multiplication des occasions intégrées aux processus de décision où les parties en causes peuvent négocier et réexaminer les compromis obtenus lors de la ronde précédente et où le Centre et le Budget peuvent évaluer l'ensemble des initiatives gouvernementales en préparation.

Les insatisfactions et modifications envisagées ou en cours sont aussi chargées de leçons quant aux “bonnes” pratiques. Aucun des systèmes traités ici n'est vécu comme immuable.

B. Évolutions parallèles

Les textes font état des insatisfactions et des changements en cours ou envisagés. Ceux-ci reflètent aussi des tendances observables dans la plupart des pays de l'OCDE.

- Dans la présentation des dépenses, la tendance est claire en direction d'une réduction du nombre de postes nommément approuvés par le Parlement et, surtout, dans des regroupements qui soient transparents aux parlementaires quant aux politiques en cause. L'expansion des facilités de virement entre postes contribuent à la flexibilité, les regroupements selon les objectifs et les clientèles aident à la transparence. À noter que des pays autres que ceux étudiés ici (Australie, Nouvelle-Zélande) tout comme d'ailleurs le Canada, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis utilisent déjà essentiellement une structure budgétaire par programme qui va plus loin dans cette voie.

- Un souci croissant de favoriser l'initiative des gestionnaires, de substituer à des contrôles de conformité une gestion des performances et de l'efficience. Ceci s'accompagne de décentralisations et de déconcentrations d'autorité financière. De même, pareilles initiatives exigent une formulation explicite des objectifs et moyens des politiques adoptées et, de ce fait, l'adoption de présentation des dépenses par programmes ou blocs au sein desquels les gestionnaires peuvent effectuer des réallocations de moyens.

- Des efforts considérables sont en cours au titre de l'exhaustivité du budget. Par exemple, les fonds “indépendants” en matière de sécurité sociale font l'objet d'une plus grande intégration au sein du processus de décision impliquant directement Centre et Budget. Cette tendance complète celle, maintenant vieille d'une décennie et observable dans presque tous les pays de l'OCDE, qui vise des contrôles plus étroits et plus transparents quant aux fonctions commerciales et d'intérêt public des entreprises nationalisées et quant à leur prise de risque, tout en laissant leur gestion au jour le jour hors du processus gouvernemental.

- Une préoccupation est manifeste : renforcer la capacité d'analyse prévisionnelle et d'évaluation (et son utilisation) tant des projets d'investissements publics que des dépenses récurrentess afférentes aux diverses politiques, nouvelles ou existantes.

III - COALITIONS

L'expérience danoise de gestion des décisions politiques et budgétaires en situation de coalition souvent minoritaire au Parlement indique qu'il est tout à fait possible de concevoir et de faire fonctionner des structures permettant de réconcilier politiques et budgets de façon efficace et continue, même dans un contexte politique aussi délicat.

Le plus frappant de la longue expérience danoise en la matière est la simplicité des solutions retenues et éprouvées.

Essentiellement tout le système repose sur deux comités, l'un présidé par le premier ministre (plutôt politique), l'autre par le ministre des finances (plutôt budgétaire), qui admettent volontiers des chevauchements de juridiction (arbitrés par le premier ministre). La composition de ces comités reflète au plus près les partis de la coalition de gouvernement ET la distribution des principaux portefeuilles ministériels qui s'ensuit. Le système combine ainsi le fonctionnement d'un comité à résonnaces “parlementaires” et d'un comité du Conseil des Ministres qui en est le “bureau de direction”. Le reste de la structure de support aux décisions politiques et budgétaires n'est pas très différente de celle qu'on observe ailleurs.

IV - BUDGÉTISATION LÉGISLATIVE OU LES CONDITIONS D'EXERCICE D'UN POUVOIR TRÈS DISPERSÉ

Havens présente un mode de fonctionnement unique parmi les pays de l'OCDE. La Constitution et les usages américains sont empreints du souci dominant d'éviter la concentration du pouvoir gouvernemental. Par conséquent, tant en matière de décisions politiques que pour les budgets, toute initiative exige une action conjointe d'acteurs et d'institutions jouissant de pouvoirs largement indépendants les uns des autres.

Quant aux conséquences de la co-détermination réelle exercée par les pouvoirs législatif et exécutif en matière budgétaire, la contribution de Havens souffre deux niveaux d'interprétation: un premier quant aux exigences institutionnelles et procédurales qui doivent alors être satisfaites et, deuxièmement, quant aux conséquences -- souhaitables ou non -- de tels arrangements.

Le texte montre clairement comment pareil équilibre des pouvoirs conduit à la multiplications des instances de décisions et de négociations, à des systèmes de support fort complexes. Par exemple, on multiplie alors les sources d'information et de calculs, les comités foisonnent tant les demandes de réconciliation des priorités des uns et des autres sont fortes, les capacités d'arbitrage faibles. La complexité, le nombre des parties prenantes augmentent les risques de blocages et rend les compromis d'arrivée souvent -- et paradoxalement -- opaques. Le coût d'en arriver à une décision est tel que le système est, de façon

congénitale, conservateur.

Par contre, le système est plus ouvert, produit plus d'information et d'analyses pertinentes qu'ailleurs. Le problème n'est plus le manque d'information des législateurs et de l'électorat mais sa surabondance. De même l'influence des groupes d'intérêts est grande et facilitée par la dispersion des centres de pouvoirs mais elle est plus visible dans ce système que dans ceux où tout se fait discrètement au sein de l'exécutif. Enfin, le niveau de consensus requis pour effectuer des changements radicaux est élevé, ce qui était l'objectif recherché et celui visé par d'autres moyens par exemple dans les pays scandinaves.

LA PRISE DE DÉCISION ET LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EN FRANCE

Sylvie HEL-THELIER/Yves MÉNY/Alain QUINET

Après des études supérieures d'ingénieur, Sylvie Hel-Thelier entre au Ministère de l'Économie en 1985, à la Direction de la Concurrence et de la Consommation. De 1985 à 1991, elle fait partie de la sous-direction “qualité et sécurité des produits” et du bureau plus particulièrement chargé de la sécurité et de la réglementation des produits alimentaires, et participe aux négociations menées au niveau de la Communauté européenne pour l'élaboration de plusieurs Directives d'hamonisation de la réglementation dans ce domaine. Ancienne élève de l'École Nationale d'Administration (1991-1994), elle est depuis 1994 Administrateur civil au Ministère de l'Économie, Direction de la Prévision, au bureau responsable des prévisions à court et moyen terme pour les finances de l'ensemble des administration publiques.

Yves Mény est “professeur agrégé” en Droit public et en Science politique. Il a travaillé au Centre national de Recherche scientifique (CNRS) de 1985 à 1989, et a enseigné à l'Institut d'Études politiques de Paris et dans nombre d'universités en Espagne, aux États-Unis et en Italie. Il est actuellement Professeur invité à l'Université de Rome.

Alain Quinet, ancien élève de l'École Nationale d'Administration, a exercé des fonctions au sein du Ministère de l'Économie et des Finances et à l'OCDE. Il enseigne l'économie à l'ENA et à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle ils appartiennent.)

REPÈRES

BUDGET : en France, réfère à la Direction du Budget du ministère de l'Économie et des Finances. Quand il existe un ministre du Budget, il est subordonné à celui de l'Économie et des Finances.

CENTRE : le régime présidentiel français fait en sorte que l'expression renvoie à deux ensembles d'institutions :

- Le Secrétariat de la Présidence et le Cabinet du Président, (collectivement : “l'Élysée”)
- Le Cabinet du Premier Ministre et le Secrétariat Général du Gouvernement (collectivement : “Matignon” ou “les services du Premier Ministre”).

En matière de relations au budget, le premier n'intervient que pour des arbitrages sectoriels assez rares ; par contre le cadrage macro-économique, les grands équilibres financiers et les priorités engagent étroitement la présidence et les services du Premier Ministre.

INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : en France il s'agit de *La Cour des Comptes* dont les rapports annuels sont publics. À ne pas confondre avec *L'Inspection Générale des Finances* qui assure un contrôle a posteriori interne au gouvernement et qui relève du Ministère des Finances.

RÉSUMÉ

Sous la Ve République, la complexité apparente des structures politico-administratives est contrebalancée par plusieurs facteurs : unité politique assurée par l'existence d'une majorité stable, “leadership” présidentiel et autorité incontestable du Premier ministre français sur l'ensemble des ministres du Gouvernement, Parlement dont la faculté d'initiative et de proposition est limitée, origine homogène des élites administratives et politiques.

La mise en cohérence des décisions gouvernementales est assurée par une organisation pyramidale, coordonnant la concertation interministérielle du niveau de base des administrations jusqu'à Matignon, siège des services du Premier ministre, de son cabinet ainsi que du secrétariat général du Gouvernement. Cette organisation fonctionne également dans le domaine budgétaire, l'élaboration de la loi de Finances étant de la responsabilité des ministères de l'Économie et du Budget, sous l'autorité du Premier ministre.

La préparation du budget de l'État est essentiellement caractérisée par la prépondérance de ces deux ministères dans la négociation avec les ministères techniques et par l'absence d'intervenants extérieurs au Gouvernement durant cette phase.

Lors de l'examen et du vote du projet de budget par le Parlement, celui-ci ne dispose que de peu de marges de manœuvre ppour infléchir ce texte, même si des projets de réforme récents (instauration d'un débat au Parlement sur les orientations budgétaires en amont de l'élaboration du projet, renforcement des moyens parlementaires d'évaluation des choix budgétaires) pourraient améliorer la situation à cet égard.

Le pouvoir de l'exécutif (Premier ministre et ministères de l'Économie et du Budget) se manifeste également lors de l'exécution du budget. Les possibilités de modifications du texte en cours d'exécution, qui sont importantes, relèvent en effet exclusivement de ces instances, même si elles doivent être ensuite ratifiées par le Parlement. Cette situation est incontestablement un facteur d'adaptation et de souplesse mais a sans doute également une effet déresponsabilisant sur les ministères techniques. Enfin, l'absence de programmation pluri-annuelle des dépenses contribue au manque de vision à moyen terme de la politique budgétaire bien que, ces dernières années, le Gouvernement se soit donné des objectifs généraux d'évolution des dépenses et du solde budgétaires à moyen terme.

Le contrôle de la régularité de l'exécution budgétaire, bien organisé par la réglementation et éprouvé par la pratique, est réalisé à la fois en cours d'exécution et a postériori. Ce dernier aspect est assuré par l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques (la Cour des Comptes) qui, selon la Constitution, a pour rôle d'assister le Gouvernement et le Parlement sur ce point. Les travaux de cette institution n'ont cependant pas une influence suffisante sur la pratique budgétaire. Par ailleurs, de manière générale, l'administration française manque traditionnellement d'instances et de procédures visant à évaluer une politique publique dans son ensemble. La rentabilité économique et sociale des nouvelles dépenses n'est donc pas garantie et la remise en cause des dépenses existantes reste très insuffisante.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 103

I - La cohérence et l'homogénéité de la prise de décision en France 103

A. L'appareil de décision central 103
B. La mise en cohérence des politiques gouvernementales 105
C. Stratégies à long terme et difficultés du quotidien 107

II - La procédure budgétaire en France 109

A. La place du budget de l'État dans l'économie française 109
B. La préparation du budget de l'État 111
1. Le choix de la politique budgétaire 111
2. Négociations et arbitrages 113
3. La mise au point définitive 113
4. Les critiques portées sur ces modalités de préparation du Budget 114
C. Le vote du budget au Parlement 116
1. Les domaines et la structure des projets de lois de finances : lois de finances rectificatives et loi de règlement 116
2. Les délais d'examen et d'adoption du projet de loi 117
3. Les modalités d'examen 117
4. L'information du Parlement et ses marges d'initiative en matière financière . . . 119
5. Critiques de la procédure d'examen parlementaire 120
D. L'exécution et le contrôle du budget 120
1. L'exécution de la dépense 120
2. La maîtrise de l'exécution budgétaire par le Gouvernement 122
3. Le contrôle de l'exécution budgétaire 124

“Pour en savoir plus” 126

Références 127

Annexes 128

INTRODUCTION

Bien que l'histoire politico-administrative de la France se confonde avec un persistant processus de centralisation au profit d'une autorité unique, paradoxalement, l'agencement des instances gouvernementales résulte d'une évolution assez tardive. Ce hiatus résulte de la méfiance profonde de la classe politique à l'égard du pouvoir gouvernemental après les expériences autoritaires post-révolutionnaires et, en particulier, au XIXe siècle, celle du second Empire. Durant toute la IIIème République, le Président du Conseil (Premier Ministre) n'est qu'un *primus inter pares* qui, en général, cumule ce rôle largement cérémoniel avec un portefeuille plus important (Intérieur, Affaires Étrangères). La présidence n'a pas de siège fixe et ce n'est qu'en 1935 qu'elle s'installe à Matignon. À la même époque, des services administratifs sont créés, non seulement parce qu'ils correspondent à une nécessité mais aussi parce que de nombreuses voix plaident en ce sens (Blum, Tardieu) en invoquant notamment l'exemple du *Cabinet Office* créé en 1917 au Royaume-Uni. Mais ce n'est qu'au lendemain de la guerre que prennent place de manière consistante les institutions qui structurent la prise de décision gouvernementale aujourd'hui.

Le budget, d'instrument de contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif qu'il était au XIXe siècle, est devenu au cours des années l'expression privilégiée de la politique du Gouvernement. Représentant 20 pour cent du PIB (1540 MdF dans le projet de loi de finances pour 1996), le montant des charges budgétaires de l'État illustre la part occupée par ce dernier dans l'activité économique nationale. Il est l'instrument de l'intervention économique de l'État au travers de trois modalités d'action : la régulation conjoncturelle par le rythme de croissance des dépenses et leur choix ; la mise en œuvre de politiques structurelles (éducation, recherche, infrastructures, etc.) ; la redistribution des revenus et la solidarité (revenu minimal d'insertion, allocations familiales, système fiscal, etc.). Il convient à cet égard de souligner que le budget de la sécurité sociale est distinct de celui de l'État. Le budget de l'État, sur lequel nous concentrerons notre analyse, ne représente que 40 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques.

I - LA COHÉRENCE ET L'HOMOGÉNÉITÉ DE LA PRISE DE DÉCISION EN FRANCE

A. L'appareil de décision central

Au début de la IVème République se renforcent les deux embryons, politique pour l'un, administratif pour l'autre, qui constituent le staff du Président du Conseil. Ce dernier, dont le pouvoir est quelque peu renforcé par rapport à la IIIème République, s'appuie à la fois sur une structure politique (dont disposent également tous les autres ministères), le cabinet ministériel, et une structure administrative, le secrétariat général du gouvernement. Depuis la Vème République et le renforcement de la Présidence, se sont ajoutés deux autres organes majeurs, le Secrétariat de la Présidence et le Cabinet du Président. Au niveau des administrations centrales, on retrouve ce système de commande en double structure avec d'une part, le cabinet qui assiste le ministre et est recruté exclusivement sur base politique et, d'autre part, les directions dont les responsables, fonctionnaires entrés dans la Fonction Publique par la voie méritocratique, sont cependant nommés à la discrétion du gouvernement. Ce système apparemment complexe et source de conflits ou d'enchevêtrement fonctionne de manière assez satisfaisante en raison de facteurs non organisationnels de nature politique ou sociologique. Le premier tient à l'organisation du leadership. Sauf exception (périodes de cohabitation), le leadership présidentiel sur l'ensemble de l'exécutif est incontesté

et l'autorité du Premier Ministre français sur ses ministres est beaucoup plus grande que celle du Président du Conseil italien ou celle du Chancelier allemand qui doit respecter le "*Ressort prinzip*". D'autre part, bien que sous la Vème République tous les gouvernements aient été des gouvernements de coalition, le parti dominant, à la différence de la CDU ou du SPD allemands, de la DC italienne, a toujours été en position d'imposer la quasi totalité de ses vues à des partenaires trop faibles pour influer sur la marche des affaires. Un autre facteur est d'ordre sociologique. Bien que les fonctions et les missions des organes politiques et des structures administratives soient distinctes et parfois antagonistes, la coopération est facilitée non seulement par l'acceptation du primat de politique mais aussi par l'identité sociologique des élites. Les inévitables conflits institutionnels sont atténués par des origines communes (les grandes écoles), les solidarités de corps et l'existence de réseaux informels mais puissants au sein de la Haute Fonction Publique.

La structure institutionnelle centrale se présente donc actuellement sous les traits suivants :

1. À la présidence de la République, la structure politique, le cabinet qui traite des affaires les plus délicates comporte une dizaine de personnes. Le secrétariat général de la Présidence est lui aussi une structure légère (15-20 personnes), composée de chargés de missions et conseillers techniques qui sont sous les ordres d'un secrétaire général assisté d'un secrétaire général adjoint. Le secrétaire général est une pièce essentielle du dispositif décisionnel car il est en relation permanente avec le Président, le Premier Ministre et son directeur de cabinet, le secrétaire général du gouvernement et les principaux ministres. L'importance de cette fonction -- généralement confiée à des hauts fonctionnaires -- est attestée par la carrière ultérieure des titulaires. Parmi les anciens secrétaires généraux de l'Élysée de François Mitterrand par exemple, Pierre Bérégovoy devint Premier Ministre et Jean-Louis Bianco ministre des Affaires Sociales.

2. Toutes les affaires ne remontent pas à l'Élysée, mais aucune décision importante n'est prise sans le feu vert des conseillers du Président qui, de surcroît, peuvent se saisir à tout moment de n'importe quelle affaire ou de n'importe quel dossier. Bien évidemment, durant les périodes de cohabitation, l'équipe présidentielle perd l'essentiel du pouvoir de dernier mot qu'elle possède en certaines instances, pour n'être plus guère qu'un pool de conseillers chargés d'informer et d'assister le Président isolé alors pour une large part du processus décisionnel gouvernemental (sauf en matière diplomatique et militaire).

3. À Matignon, où s'effectue l'essentiel du travail gouvernemental, les effectifs tant politiques qu'administratifs sont plus nombreux.

    a) Le cabinet du Premier Ministre n'a cessé de s'étoffer sous la Vème République et le chiffre des effectifs officiels (de 30 à 50 selon les gouvernements) n'est qu'une approximation de la réalité. S'y ajoute bien entendu le personnel administratif (environ 150 personnes, le chiffre étant, là aussi, difficile à déterminer avec précision). À la tête du cabinet, le directeur de Cabinet constitue un véritable Premier Ministre de l'ombre qui assiste le chef de gouvernement, le supplée, décide, tranche, impulse. La qualité du travail gouvernemental dépend pour une large mesure de sa compétence et de sa capacité à maîtriser l'attelage gouvernemental. La cohérence de l'équipe du Premier Ministre est affectée lorsque celui-ci "double" le Directeur de Cabinet de conseillers spéciaux ou officieux qui interfèrent dans la logique de commandement. L'importance de la fonction de directeur de Cabinet est également attestée par l'évolution de leur carrière : Robert Lion et Michel Delbarre, directeurs du Cabinet de Pierre Mauroy, sont respectivement devenus directeur de la Caisse des Dépôts et Ministre. Laurent Schweitzer, directeur de cabinet de Laurent Fabius, est aujourd'hui directeur de Renault.

b) Sous son autorité et celle du directeur adjoint, les membres du Cabinet se partagent en deux catégories : ceux du “premier rang” (cinq, six personnes) qui jouent le rôle de coordinateurs et d'animateurs d'un secteur (économique, social, international) et sont en contact étroit avec le Premier Ministre ou le Directeur de Cabinet qu'ils suppléent souvent dans la présidence de réunions interministérielles. Enfin les conseillers techniques et chargés de mission qui suivent les affaires d'un secteur ou plus généralement d'un ministère particulier.

c) À côté de ce staff politique et travaillant en étroite concertation avec lui, le Secrétariat général du gouvernement, assiste également le Premier Ministre. Alors que le Cabinet est politiquement lié au Premier Ministre, qu'il naît et disparaît avec lui, le SGG constitue une structure administrative stable. Le personnage central en est le Secrétaire général, traditionnellement un membre du Conseil d'État. À l'exception du “limogeage” de Jacques Fournier en 1986, les Secrétaires généraux bénéficient d'une grande stabilité et ne sont pas affectés par les alternances politiques ou les changements de gouvernement. Ils attestent en quelque sorte de la permanence de l'État et le SGG est la “mémoire” gouvernementale, ce qui justifie notamment que son secrétaire prépare l'ordre du jour du Conseil des Ministres auquel il assiste, dont il établit le compte rendu et qu'il veille à l'exécution des décisions prises.

d) Le SGG est aussi le point focal où aboutissent tous les processus décisionnels qui concourent à la décision gouvernementale. Tous les comptes rendus de réunions, tous les arbitrages administratifs ou financiers, tous les projets d'actes réglementaires ou législatifs, toutes les relations avec les juridictions administrative ou constitutionnelle transitent ou aboutissent au SGG. Il s'agit donc d'un organe de régulation au centre de l'activité des principales institutions de l'État : Présidence, Parlement, Gouvernement, Conseil d'État, Conseil Constitutionnel.

e) Le SGG enfin joue un rôle essentiel dont nous reparlerons plus loin dans la mise en cohérence des décisions gouvernementales.

f) En dépit de l'importance de ces tâches, le SGG est une structure légère qui ne compte qu'une centaine de personnes dont une trentaine seulement relève du cadre A de la fonction publique.

4. Le troisième niveau de l'armature institutionnelle est constitué par les ministères. Rien de bien original dans cette structure commune à la plupart des gouvernements si ce n'est la subordination étroite des ministres au Premier Ministre et au Président qui imposent une forte discipline tant dans les politiques réglementaires que dans l'encadrement financier.

B. La mise en cohérence des politiques gouvernementales

La coordination des décisions gouvernementales n'est pas chose aisée et de temps à autre, les médias se saisissent d'un échec retentissant de l'appareil politico-administratif. Mais ces problèmes relativement exceptionnels sont plutôt l'envers d'une situation que l'on peut globalement considérer comme positive. Le gouvernement français bénéficie en effet sous la Vème république d'atouts remarquables pour assurer une cohérence optimale de ces décisions :

1. une unité politique à peine affectée par la constitution nécessaire de coalitions et assurée par la suprématie d'un parti dominant (de droite ou de gauche) ;

2. un leadership qui ne souffre pas de contestations comme aux États-Unis et qui s'étend aussi bien à l'appareil gouvernemental qu'au parti au pouvoir et au Parlement, du moins en général ;

3. un Parlement dont la faculté d'initiative et de proposition est quasi nulle (à peine cinq pour cent des lois) et qui fait sentir son influence seulement par les amendements ;

4. une administration forte de ses traditions, de son prestige et qui peut se flatter d'être au cœur du recrutement des élites politiques, économiques, financières.

Cet ensemble de facteurs socio-politiques contribuent à donner pleine efficacité aux structures de coordination et de mise en cohérence des politiques gouvernementales, tant sur le plan interne que sur celui de la coopération internationale.

Au plan interne, les instruments principaux des politiques gouvernementales sont législatifs, réglementaires ou financiers. Comment assure-t-on leur cohérence ?

Au plan législatif, la quasi totalité des lois, sous la Vème République est d'origine gouvernementale. Or, depuis 1958, la constitution impose que tout projet de loi soit soumis pour avis au Conseil d'État [44] qui peut substituer sa propre rédaction à celle du gouvernement. Celui-ci ne peut ensuite que choisir sa version initiale ou celle du Conseil d'État, mais pas un mixte des deux. L'examen du Conseil d'État est en général sévère, minutieux et réalisé à la lumière de la législation existante, des traités et accords internationaux, des normes communautaires, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes et de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ce passage au crible qui intervient au terme d'un long cheminement interministériel et avant le Conseil des Ministres, constitue une garantie non seulement de cohérence juridique mais plus globalement de la politique publique, car le Conseil d'État ne se borne pas aux seuls aspects juridiques du problème. Même si, théoriquement, le Conseil exclut de son examen les problèmes d'opportunité politique, il est patent que la frontière entre le juridique et le politique est souvent poreuse.

Ce travail de nettoyage final des textes se situe entre les réunions interministérielles préparatoires et le Conseil des Ministres qui entérine le projet avant de le soumettre au Parlement : le Conseil des Ministres ne joue qu'un rôle marginal dans ce processus de mise en cohérence. Il donne au texte considéré l'onction de la légitimité et de la solidarité gouvernementale. Mais c'est un lieu de ratification et non de débats ou de discussion. Ceux-ci, parfois très vifs, se seront déroulés en amont dans le cadre interministériel.

Certains textes qui requièrent l'accord de plusieurs ministres peuvent être pris sans qu'ait lieu une réunion interministérielle. Le Premier Ministre est simplement informé de la décision retenue. Toutefois, dès que le sujet a quelque importance, il fait l'objet d'une concertation et d'une discussion sous l'égide du Premier Ministre. Dans la pratique, c'est le directeur de Cabinet ou un membre du Cabinet qui préside la plupart de ces réunions auxquelles participent (sauf en période de cohabitation) un représentant de l'Élysée. À l'issue de la réunion, un “arbitrage” est rendu dont rend compte un document (le “bleu” de la couleur du papier utilisé), qui officialise la décision interne transmise ensuite au Conseil d'État si celui-ci doit se prononcer. Ces arbitrages rendus par un membre du Cabinet sont toujours susceptibles d'appel devant le Premier Ministre mais les ministres doivent se garder d'en faire un usage trop fréquent. Dans quelques cas exceptionnels, un ministre bien en cour ou particulièrement combatif, peut même recourir à l'Élysée pour un ultime arbitrage.

Les plus importantes de ces réunions qui requièrent la présence du Ministre ou de son Directeur

---

[44] Cour constitutionnelle qui, aussi, avise le gouvernement sur la constitutionnalité des projets de loi.

de Cabinet sont dénommées comités interministériels. Leur nombre est très variable mais beaucoup plus faible que celui des réunions interministérielles. Alors que ces dernières ont dépassé le millier par an au cours de la dernière décennie, les comités interministériels permanents se réunissent de 10 à 20 fois par an et les comités interministériels ad hoc oscillent entre 50 et 130 selon les années. Quant aux Conseils restreints qui se tiennent à l'Élysée sous la présidence du chef de l'État, leur évolution est assez chaotique. Peu fréquents sous De Gaulle, ils deviennent très nombreux durant la Présidence Giscard et au début du mandat de François Mitterrand qui, peu à peu, leur préfère des réunions plus informelles.

Ce système pyramidal qui garantit qu'au terme du processus une décision sera prise et s'imposera à tous, fonctionne de manière tout aussi rigoureuse -- et encore plus douloureuse -- au niveau budgétaire. À la fin du printemps, sur proposition du Ministre des Finances, le Premier Ministre adresse à chaque ministère une “lettre de cadrage” qui fixe les augmentations budgétaires à partir desquelles chaque administration peut établir son budget. Ces orientations globales et par ministère sont peu à peu affinées par arbitrages successifs, le Premier Ministre -- et exceptionnellement le chef de l'État -- rendant le verdict final dans le conflit qui oppose généralement les Finances et les Ministères dépensiers.

Les aspects internationaux de la politique gouvernementale (sur les plans militaire, diplomatique et économique) sont plus précisément coordonnés par deux organismes, respectivement le Secrétariat Général de la Défense Nationale et le Secrétariat Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Le premier composé de civils et de militaires est une structure assez lourde (plus de 500 personnes) et joue au plan militaire un rôle comparable au SGG. Toutefois, il s'occupe en outre dans son secteur de compétences, des études et accessoirement de formation (Institut des Hautes Études de Défense nationale).

Le SGCI, dont les effectifs dépassent la centaine, a été créé en 1948 pour s'occuper d'une coopération économique européenne encore balbutiante. Ce n'est qu'à partir des années 60 toutefois que son rôle s'amplifiera. Il jouera dès lors un rôle clef car il a le monopole de la coordination des administrations centrales françaises dans le cadre des négociations constantes qui se déroulent à Bruxelles. C'est lui qui, après concertation avec les administrations concernées, fixe les positions qui seront défendues par le représentant français participant au Conseil des Ministres ou à toute autre réunion garantissant que l'unité de vues gouvernementale a été réalisée *avant* que ne s'ouvrent les négociations. Cette forte centralisation est renforcée tout à la fois par le rattachement du secrétariat au Premier Ministre (sauf de 1981 à 1984 où il fut attaché au Ministère chargé des questions européennes), par le cumul de fonctions du Secrétaire général (qui, le plus souvent est également conseiller du Président ou du Premier Ministre), par l'influence enfin qu'y exerce le Ministère des Finances qui fournit les moyens matériels et humains du Secrétariat et s'assure ainsi une influence indéniable dans ce qui aurait pu être le fief exclusif du Ministère des Affaires étrangères. Traditionnellement, l'activité du SGCI était essentiellement orientée vers la préparation des négociations et la détermination des positions françaises. Peu à peu, il est apparu que la diplomatie française pouvait subir les effets négatifs d'une non-application ou d'une mauvaise application des décisions communautaires. Le SGCI a donc été amené non seulement à prendre en charge le contentieux devant la Cour de Justice de Luxembourg mais à s'assurer du suivi des décisions, en particulier de la transposition correcte et en temps utile des directives communautaires.

C. Stratégies à long terme et difficultés du quotidien

L'administration française a toujours eu un indéniable penchant pour le développement d'ambitieux projets comme en témoigne de multiples réalisations dont certaines sont des réussites incontestables et d'autres des fiascos remarquables : dans le domaine aérien ou spatial (Concorde, Airbus, Fusée Ariane, projet Hermès), ferroviaire (TGV), industriel (téléphone, nucléaire), etc. Ce que l'on a pu appeler le Colbertisme industriel (Elie Cohen) se combine avec le goût des grands programmes (la “très grande

bibliothèque", le "grand Louvre", le train à "grande vitesse", etc.), qui supposent des stratégies à long terme. Les réalisations ponctuelles récentes ne doivent pas cependant faire oublier que, dès les années 50 et 60, de véritables structures stratégiques à long terme avaient été mises en place : à la Libération est créé le Commissariat au Plan qui fut le vecteur jusqu'à la fin des années 60 du développement économique à la française. En 1963, c'est la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) qui se voit confier l'ambitieuse tâche du rééquilibrage économique et social du territoire et produit non seulement des scénarios à long terme mais met aussi en place des instruments d'action humains, réglementaires, financiers. Conjointement sont créées dans les années 60 de nombreuses missions (Mission Languedoc-Roussillon, Aquitaine) ou Commissariats (à l'industrialisation, au développement rural, etc.), véritables "task forces" qui sont chargées de mettre en place des politiques spécifiques sous l'égide et l'autorité du Premier Ministre qui, par son poids, peut balayer ou atténuer les résistances sectorielles à des politiques qui requièrent en général une forte coopération interministérielle. Aujourd'hui, ces instruments sont quelque peu tombés en désuétude sous l'effet de l'internationalisation de l'économie, du déclin de l'étatisme et de l'effet ravageur des grandes crises sociales (1968), économiques (pétrole) ou politiques (l'effondrement du socialisme soviétique). Il n'en reste pas moins que, de manière ad hoc, persiste une propension certaine, au sein de l'administration française, à concevoir d'ambitieux projets à long terme. Sans doute faut-il y voir un effet de la formation et de la culture des élites politico-administratives françaises, toutes sorties des grandes écoles et pour une part de formation technique élevée (Polytechnique, Centrale, Mines, Ponts et Chaussées, etc.).

Par ailleurs, les services du Premier Ministre [45] sont souvent le lieu d'expérimentation et d'innovation de politiques nouvelles qui trouvent mal leur place dans les structures ministérielles habituelles et qui sont parfois jugées trop spécifiques pour être érigées en ministères de plein exercice : ce fut le cas dans le passé pour la recherche, l'environnement, la formation professionnelle. C'est encore le cas pour des politiques qui sont placées sous l'égide d'un Comité interministériel ad hoc : comité interministériel de la sécurité routière, de prévention de la délinquance, de lutte contre la toxicomanie, Délégation aux risques majeurs (rattachée en 1986 au Ministère de l'Environnement), etc.

Mais la floraison de ces multiples comités traduit aussi le fait que l'action politique est souvent réactive : faute d'avoir perçu à temps tel ou tel problème, le pouvoir politique se hâte de constituer une structure interministérielle pour affronter la question sur l'agenda politique, quitte à ce que celle-ci n'ait qu'un rôle symbolique ou conjoncturel, ou ne constitue qu'une première phase d'un développement ultérieur : délégation à la Condition féminine, délégation interministérielle aux professions libérales, Comité de sûreté nucléaire, etc.

La multiplication des comités ad hoc constitue certes une satisfaction pour les groupes d'intérêt qui ont le sentiment d'avoir un interlocuteur précis et identifiable. Mais elle est source de complexité et parfois d'inefficacité, car ces structures ne constituent souvent que du "window-dressing", le pouvoir de décision réel demeurant dans différents ministères pas toujours disposés à agir ou collaborer.

L'effectivité de l'action gouvernementale est enfin affectée par le goût prononcé des autorités pour la décision, voire l'effet d'annonce (le rapport 1992 du Conseil d'État a pu parler de loghorrée législative et réglementaire) et une relative indifférence pour la mise en œuvre. Des progrès incontestables ont été faits dans le domaine de l'exécution réglementaire des textes législatifs (on tend de plus en plus à considérer que les textes d'application doivent être pris dans les six mois mais les exceptions sont nombreuses, certains ministères -- les Finances en tête -- faisant souvent de l'obstruction). Toutefois, la bonne exécution des décisions se heurte à des problèmes de culture politique profondément ancrés dans les mentalités et les pratiques : les décideurs consultent peu ou consultent des interlocuteurs officiels (organisations

[45] Expression qui dénote l'ensemble des structures de support au Premier Ministre ET les comités, commissions et autres instances qui lui sont rattachées, de façon permanente ou temporaire.

“représentatives” souvent fort peu représentatives !), ce qui facilite la rapidité du processus de décision mais se heurte à l'hostilité violente des personnes concernées dès que l'on passe à l'application. On en a eu un exemple avec le permis à points adopté sans difficulté au Parlement mais rejeté par les chauffeurs routiers, par ailleurs peu syndiqués et organisés, et donc incapables de faire entendre leur voix autrement que par la violence. Même si tous les blocages et refus d'obtempérer ne sont pas tous aussi spectaculaires, ils sont monnaie courante dans la pratique administrative.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'État en France est à la tête de grands services publics (EDF, Gaz de France, La Poste, etc.) ou possède -- plus que dans de nombreux pays occidentaux -- des services d'exécution périphériques (les “services extérieurs”) qui sont sous son autorité directe (Ponts et Chaussées, Agriculture, Education Nationale, Police, etc.). En réalité, ou bien ces grands services ont tendance à se comporter comme des fiefs, véritables États (EDF par exemple), ou bien ils tendent à former des “policy communities” qui vivent en symbiose avec le milieu qu'ils sont censés administrer et contrôler. Les administrés ont pris le contrôle des administrateurs qui deviennent dépendants de leurs clientèles. Le cas est particulièrement flagrant pour les Ponts et Chaussées qui ont été phagocytés par les collectivités locales. Ce sont ces différents phénomènes que certains sociologues ont traduit dans des formules imaginées telles que “l'administration en miettes” (J-Cl. Thoenig) ou “Le jacobinisme apprivoisé” (P. Gremion).

Le système de décision gouvernemental en France peut donc être considéré comme relativement efficace et cohérent. Toutefois, il serait abusif de n'y voir que l'effet de structures politico-administratives bien adaptées. Traditions, représentations et culture politico-administrative participent beaucoup à ce succès.

II - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EN FRANCE

La Constitution française de 1958 renvoie de façon générale à une loi organique le soin de fixer les dispositions applicables aux lois de finances. C'est l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui constitue le texte de base des finances publiques, déterminant les compétences et les pouvoirs respectifs du Gouvernement et du Parlement en matière financière. Elle encadre l'ensemble du processus, de l'élaboration du projet de loi de finances au vote de celui-ci puis à son exécution. Après avoir précisé la place du budget de l'État dans les finances publiques et l'économie française, on effectuera une présentation critique du processus de décision budgétaire.

A. La place du budget de l'État dans l'économie française

La place du budget de l'État dans le PIB est restée relativement stable depuis le milieu des années 70, autour de 20 pour cent du PIB. Si l'on raisonne en revanche sur le champ plus large des administrations publiques qui incluent, outre l'État, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs, la part des dépenses publiques a tendance à s'accroître.

Tableau 1

part des dépenses publiques dans le PIB
(en comptabilité nationale)

	1975	**1980**	**1985**	**1990**	**1994**
Administrations publiques	45 %	47.2 %	53.6 %	51.2 %	55.8 %
État	19.5 %	21.3 %	23 %	20.7 %	21.9 %

En d'autres termes, le budget de l'État, qui fait l'objet de la présente étude, ne représente aujourd'hui environ que moins de 40 pour cent des dépenses publiques contre près de 45 pour cent en 1975. Cette érosion relative reflète la croissance continue des dépenses sociales qui bénéficient de ressources affectées -- les cotisations sociales assises sur les salaires pour l'essentiel -- et relèvent donc d'un budget distinct. Elle reflète également la montée des dépenses locales consécutive au processus de décentralisation mis en œuvre depuis le début des années 80.

La structure comparée de la dépense publique en général et de la dépense budgétaire en particulier illustre la spécificité des missions de l'État. La part prise par les intérêts dans la dépense budgétaire est liée à la mission de stabilisation économique du budget et aux déficits passés. Les transferts sociaux ne représentent par contre qu'une part relativement modeste de la dépense budgétaire, la fonction d'assurance étant remplie par la sécurité sociale.

Tableau 2

Structure des dépenses de l'État et des administrations publiques en 1994
(en comptabilité nationale, en milliards de francs courants)

	administrations publiques	**État**
Dépenses, dont :	4 119	1 616
fonctionnement (*)	1 406	594
prestations sociales	1 720	220
intérêts	277	201
subventions et aides à l'investissement	216	113
autres	500	488

(*) y compris dépenses d'équipement militaire

Sans doute convient-il de souligner que la croissance continue du budget de la sécurité sociale ne

reflète pas seulement la préférence des ménages pour un élargissement et un approfondissement de leur couverture sociale mais aussi en partie un défaut de régulation du système. Ce problème, commun à la plupart des pays de l'OCDE, ne sera pas évoqué ici. Il convient toutefois de remarquer que l'existence de taxes affectées à la sécurité sociale n'est pas sans incidence sur les choix budgétaires : dans la mesure où l'État se fixe un objectif de stabilisation du poids des finances publiques dans l'économie, la croissance du prélèvement social devra être compensée par une réduction de la part relative de l'État. Par ailleurs, la question du coût d'opportunité des dépenses de la sécurité sociale n'est pas explicitement posée au cours de la procédure budgétaire alors même que les marges de manœuvre de l'État pour améliorer le bien-être de la population (via, par exemple, des dépenses en faveur de l'environnement ou de l'éducation) tendent à se réduire.

B. La préparation du budget de l'État [46]

La préparation d'un budget débute longtemps à l'avance puisque les premières réflexions sur le budget de l'année 1995 ont commencé dès le mois de janvier de l'année 1994. L'organisation de la préparation administrative de la loi de finances relève de la compétence gouvernementale. Cette phase de préparation, comportant elle-même plusieurs étapes, est coordonnée par la Direction du Budget, rattachée selon les Gouvernements au ministère de l'Économie et des Finances ou à un ministère du Budget distinct.

L'article 37 de la loi organique (LO) indique que cette préparation, se déroulant sous la direction du ministre en charge du Budget, est placée sous l'autorité politique du Premier ministre qui adresse ses directives aux ministres et exerce son arbitrage. Le Président de la République n'est pas directement concerné mais, dans la pratique et sauf période de cohabitation [47], il joue un certain rôle lors de l'élaboration de la politique budgétaire et des arbitrages importants. Les grandes lignes de la politique budgétaire sont en effet arrêtées au niveau du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Finances. À priori, le Président de la République n'est donc pas en “première ligne” pour la préparation du budget, même s'il est informé et peut intervenir et exercer certains arbitrages. Dans les faits, la politique budgétaire est préparée par le ministre des Finances en liaison avec le Premier ministre : les décisions ne deviennent définitives que lorsque l'accord est réalisé entre ces deux hommes. En cas de désaccord, la prééminence du Premier ministre s'exprime à travers les arbitrages qu'il réalise entre le ministère des Finances et certains ministères “dépensiers”. Les directeurs de Cabinet et les conseillers techniques appartenant aux Cabinets qui entourent les ministres sont appelés à jouer un rôle important. En liaison constante avec les services du ministère des Finances, le conseiller budgétaire du Premier ministre et une équipe réduite de conseillers au Cabinet du ministre des Finances préparent les décisions qui seront ensuite soumises aux autorités politiques. La capacité d'intervention du Parlement est relativement limitée, pour des raisons à la fois juridiques (la “rationalisation” du parlementarisme qu'organise la Ve République) et politiques (la coïncidence de vues qui prévaut, en règle générale, entre le Président de la République et la majorité parlementaire). Plusieurs tentatives ont cependant été réalisées depuis quelques années pour revaloriser le rôle du Parlement, notamment pour renforcer sa capacité d'expertise et de contrôle.

1. Le choix de la politique budgétaire

Le principe est celui de l'annualité budgétaire (du 1er janvier au 31 décembre) avec un système de rattachement des recettes et des dépenses dit “de gestion”, c'est-à-dire que les dépenses et les recettes sont prises en compte au titre du budget où elles sont effectivement opérées et non au titre du budget qui

---

[46] On prendra pour illustrer cette première partie l’exemple de la préparation du budget de l’année 1995.

[47] C’est-à-dire de discordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire.

les a autorisées. Ce principe fait toutefois l'objet de certains aménagements par voie réglementaire pour tenir compte de la réalité de la comptabilité budgétaire. C'est ainsi que certaines opérations peuvent être autorisées jusqu'au 23 février de l'année suivante (la “période complémentaire”) en étant prises en compte au titre du budget de l'année précédente. Par ailleurs, certaines dépenses peuvent être autorisées par anticipation dès le 30 novembre de l'année précédent le budget auquel elles sont rattachées.

Tout au long de la première partie de l'année se déroule un processus qui voit le gouvernement définir les grandes orientations de politique budgétaire pour l'année en cause puis les discussions entre la Direction du Budget et les différents ministères s'engager sur le montant et la répartition des crédits.

La phase préparatoire du budget 1995 s'est ouverte peu après l'adoption du budget de l'année 1994, soit dès janvier 1994 pour une présentation au Parlement au cours du dernier trimestre de l'année 1994. La première étape de cette phase préparatoire est de la responsabilité de la Direction du Budget. Elle a pour objectif de tracer un premier cadre économique au projet de loi de finances -- sur la base d'un scénario macro-économique élaboré par la Direction de la Prévision, appartenant au ministère de l'Économie -- ainsi qu'en ce qui concerne les besoins prévisionnels des ministères, afin de proposer au Premier ministre les grandes orientations de politique budgétaire (politique fiscale, évolution des dépenses, niveau du déficit budgétaire).

L'exercice s'appuie sur une modélisation permettant d'étudier la reconduction des crédits accordés dans le cadre du budget précédent (les “*services votés*” [48]) en fonction de différentes hypothèses économiques (croissance, prix, etc.) choisies. Chaque département de la Direction du Budget réfléchit dans ce cadre au budget prévisionnel du secteur dont il a la charge en intégrant également les projets gouvernementaux ainsi que les demandes nouvelles du ministère concerné susceptibles d'être retenues. Cet exercice, dit *“des perspectives”*, consiste donc en une confrontation des demandes des ministères avec les objectifs connus du Gouvernement et les contraintes budgétaires. Cette phase tend à devenir une étape très importante de la préparation du budget car elle permet de déceler ce que devrait être, toutes choses égales par ailleurs, la marge de manœuvre du Gouvernement.

La centralisation des perspectives aboutit à un document comportant une esquisse déjà très détaillée des différents budgets des ministères ainsi que les justifications des positions proposées par la Direction (reconduction des crédits, économies, demandes nouvelles prévisibles acceptées ou refusées, etc.). Dans le même temps, les premières prévisions macro-économiques pour l'année 1995 fournies par la Direction de la Prévision vont notamment permettre de réaliser une première évaluation des recettes fiscales dont une grande partie dépendent de la situation économique (ainsi, les recettes de TVA sont liées à la consommation des ménages, l'impôt sur les sociétés aux bénéfices des entreprises, etc.) ainsi que des prévisions de recettes non fiscales. Un document de synthèse (“*l'esquisse budgétaire*”) est alors élaboré et transmis, après une étude contradictoire interne à la Direction du Budget, au ministre chargé du Budget qui dispose ainsi d'une vue d'ensemble du budget de l'État : rythme de progression des dépenses, priorités budgétaires, politique fiscale, économies, déficit budgétaire, etc.

L'esquisse budgétaire, après approbation par le ministre chargé du Budget, est présentée au Premier ministre puis au Conseil des Ministres. Les orientations figurant dans l'esquisse ainsi que les instructions budgétaires sont ensuite adressées par le Premier ministre à l'ensemble des ministres sous la forme *d'une lettre de cadrage*, habituellement dans le courant du mois de mars. En règle générale, cette lettre situe le budget dans son environnement macro-économique et expose la politique budgétaire choisie (évolution de la pression fiscale de l'État, rythme de croissance des différentes catégories de dépenses,

---

[48] Par “services votés”, on entend : pour les dépenses ordinaires, l’actualisation des crédits de l’année précédente ; pour les dépenses en capital, une prévision de la part des programmes pluri-annuels qui sera exécutée au cours de l’année étudiée.

niveau du déficit budgétaire, créations ou suppressions d'emplois dans la fonction publique et politique salariale, etc.). Elle fixe également la date limite pour la remise des demandes de crédits par les différents ministères (soit, fin avril-début mai).

2. *Négociations et arbitrages*

a. *La négociation entre Ministère des Finances et ministères dépensiers*

Cette deuxième étape de la préparation du projet de loi de finances débute par la transmission par chaque ministère de ses propositions (reconduction des crédits nécessaires au bon fonctionnement des services publics, mesures nouvelles) à la Direction du Budget. À partir de la mi-mai, débutent *les conférences budgétaires dites "de première phase"*. Ces réunions ont pour objet la négociation des crédits entre responsables du budget des différents ministères et des bureaux sectoriels concernés à la Direction du Budget. Elles peuvent durer de un à plusieurs jours selon les ministères. Grâce notamment à l'appui des experts de la Direction du Trésor et des économistes de la Direction de la Prévision, la Direction du Budget dispose d'une bonne capacité d'expertise des projets présentés par les ministères "techniques". Les points d'accord et de désaccord sont officiellement enregistrés à l'issue de cette première phase et sont retracés dans un *dossier d'arbitrage*. La plupart des points de désaccord sont résolus par arbitrage du ministre en charge du Budget courant juillet en relation avec les ministres intéressés. Cette phase se termine par l'envoi des *lettres-plafonds* indiquant précisément à chaque ministre le volume de crédits mis à sa disposition ainsi que les principaux points qui ont abouti à un accord ou qui font encore l'objet de désaccord entre le ministère concerné et le ministère chargé du Budget.

b. *Les négociations salariales*

Les salaires représentent, en termes fonctionnels, le premier poste de dépense de l'État. Leur évolution dépend de trois facteurs : la politique de recrutement, les mesures générales de revalorisation des salaires ainsi que les mesures catégorielles et individuelles. Ces différents aspects font généralement l'objet de négociations entre le Gouvernement et les syndicats de fonctionnaires, pouvant donner lieu à des accords pour l'année considérée ou à des engagements pluri-annuels. Les négociations salariales dans la Fonction Publique constituent un enjeu fondamental, financier mais aussi économique et social. Compte-tenu du poids de l'emploi public dans l'emploi total, l'évolution des salaires publics influence en effet fortement celle des salaires privés. Les négociations ne débouchent néanmoins pas nécessairement sur des accords entre le Gouvernement et les syndicats de fonctionnaires, en particulier durant les phases de restrictions budgétaires. Le poids des syndicats dans la Fonction Publique constitue cependant une donnée importante dont tout Gouvernement doit naturellement tenir compte dans la définition de sa politique salariale.

c. *Les négociations avec la Commission et les autres États membres de l'Union Européenne*

En vertu du principe de subsidiarité, les politiques budgétaires des pays membres de l'Union Européenne restent du ressort des États. À titre exceptionnel cependant, certaines dépenses doivent, pour être engagées, s'inscrire dans le cadre des principes communautaires. C'est le cas notamment des dotations ou aides diverses apportées aux entreprises publiques ou aux exploitants agricoles.

3. *La mise au point définitive*

Les conférences budgétaires de deuxième phase qui se tiennent de la mi-juillet à la mi-août, ont pour objet de préciser pour chaque budget ministériel les mesures nouvelles décidées et d'examiner les redéploiements de crédits envisageables à l'intérieur de l'enveloppe notifiée dans la lettre-plafond. Les

derniers arbitrages ont lieu, dont les plus délicats remonteront jusqu'au Premier ministre.

En parallèle, à partir notamment des prévisions économiques actualisées réalisées par la Direction de la Prévision en juillet-août, les recettes sont déterminées, intégrant également les mesures fiscales nouvelles proposées par les ministères techniques ou par le service de la législation fiscale rattaché au ministère chargé du Budget. Ces prévisions économiques constituent le cadre macro-économique associé au projet de budget 1995, présentées avec celui-ci par le ministre de l'Économie. Cette ultime prévision des recettes intervient en tout dernier lieu dans le processus de préparation budgétaire, d'une part, parce qu'elle ne nécessite pas de négociations longues et complexes comme pour les dépenses, et d'autre part, parce que les prévisions de recettes dépendent des recettes de l'année en cours que l'on connaît d'autant mieux que l'on avance dans l'année. Enfin, ceci permet d'ajuster si besoin est le solde budgétaire en fonction des derniers arbitrages. Ceci fait, la rédaction proprement dite du document général du projet de loi de finances peut commencer.

Il convient de mentionner que le calendrier de la procédure budgétaire a été modifié à titre expérimental pour la préparation du budget 1997 : selon ce calendrier, les premières réunions techniques entre le ministère du Budget et les ministères “dépensiers” débutent dès le mois de février 1996 et un débat d'orientation au niveau de l'ensemble du Gouvernement puis devant le Parlement se tiennent au printemps. Les conférences budgétaires classiques se déroulent en mai. Les derniers arbitrages en matière de dépenses sont maintenant avancés au début du mois de juillet.

4. Les critiques portées sur ces modalités de préparation du Budget

La procédure actuelle de préparation de la loi de finances est certes efficace, tant en termes juridiques puisqu'elle permet de procéder dans les délais impartis par la loi organique aux arbitrages budgétaires et au dépôt du projet de loi au Parlement, qu'en termes économiques puisque le déficit budgétaire a été contenu jusqu'à une période récente dans des limites acceptables. Cependant, elle laisse un triple sentiment d'insatisfaction : le sentiment que les marges de manœuvre du Gouvernement sont fortement restreintes, le sentiment que la procédure, quel que soit son formalisme, ne garantit pas la rentabilité micro-économique des projets, la difficulté à apprécier l'ensemble des engagements de l'État.

a. L'étroitesse des marges de manœuvre résulte de plusieurs facteurs :

- Le poids des dépenses incompressibles, ou du moins, difficilement compressibles à court terme : masse salariale, pensions de retraite des fonctionnaires, charge d'intérêts, dépenses de solidarité, représentent plus de la moitié des dépenses de l'État.

- Les engagements pluri-annuels : accords salariaux dans la Fonction Publique, loi de programmation militaire, contrats de plan avec les régions ou les entreprises publiques investies de missions de service public et plans divers (relatifs à l'aménagement du territoire, la sécurité, etc.) contraignent fortement les marges de manœuvre annuelles de l'État dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances. Ces engagements pluri-annuels ont pour effet bénéfique d'accroître la lisibilité de la politique budgétaire et d'allonger l'horizon du décideur en l'incitant à envisager la dépense dans un cadre de moyen terme. Cependant, cette “rigidification” de la dépense publique peut s'avérer problématique lorsque surgissent des difficultés économiques et budgétaires inattendues. Pour limiter la dégradation de ses comptes, l'État se voit alors contraint de revenir sur ses engagements comme ce fut le cas en matière de crédits d'équipement militaire sur la période récente.

- L'existence de taxes affectées à certains types de dépenses (prélèvement sur la masse salariale

des entreprises affecté à la formation professionnelle, recettes des péages d'autoroutes affectées aux investissements en matière de transports terrestres, etc.) limite également les possibilités d'arbitrage du gouvernement sur le niveau et la structure de la dépense publique.

- La difficulté à remettre en cause les “services votés” dont la part dans le total des crédits budgétaires est très importante (de l'ordre de 90 pour cent). Un ministère dépensier n'est pas spontanément incité à remettre en jeu ses services votés dans la mesure où rien ne lui garantit qu'une économie sur ses services votés accroîtra sa marge de manœuvre pour engager de nouveaux projets.

b. La rentabilité économique et sociale des projets

Si les marges de manœuvre de l'État sont restreintes, rien ne garantit de plus à l'avance la rentabilité économique et sociale des nouvelles dépenses. L'État a cherché à se doter au cours des décennies passées d'outils de calcul économique et d'éléments de procédure destinés à évaluer la rentabilité des projets. Le processus dit de rationalisation des choix budgétaires mis en œuvre dans les années 70 a débouché en particulier sur la publication de “budgets de programme”. Ces documents présentent les budgets ministériels à partir des objectifs poursuivis. Ils n'ont pas vocation à se substituer aux documents budgétaires traditionnels mais à les mettre en perspective. Les efforts de l'État restent cependant, à divers égards, limités :

- Les outils de calcul économique sont mieux adaptés à l'évaluation de projets d'investissements qu'à l'évaluation de nouvelles dépenses courantes ;

- Ces outils ne font pas l'objet d'un consensus au sein de l'administration. En témoignent notamment les divergences d'appréciation entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Transports sur le calcul de la rentabilité des projets autoroutiers ou ferroviaires. De plus, rien ne garantit que la décision prise sera conforme à l'évaluation “technique” ;

- Enfin, s'il existe des instruments d'évaluation de la rentabilité de tel ou tel projet précis, l'administration française manque traditionnellement d'instances et de procédures visant à évaluer une politique publique dans son ensemble (politique de l'emploi, politique d'aide au développement, etc.). Des efforts ont été récemment entrepris pour évaluer la politique de santé, la politique des transports ou la politique de l'emploi. Ils mériteraient d'être systématiques et étendus à l'ensemble des politiques publiques.

Les démarches et procédures qui pourraient améliorer le processus de décision en matière de dépenses peuvent emprunter différentes voies : tout d'abord, améliorer l'organisation de la préparation du budget pour faciliter une meilleure appréciation des demandes budgétaires. Les ministères pourraient par exemple être associés plus tôt à la préparation du budget, dès les perspectives, de façon à ce qu'une délibération collégiale ait lieu sur le partage de la charge des principales économies, sur la répartition des marges de manœuvre ainsi que sur les grandes options du budget de façon à pouvoir réaliser des économies et des redéploiements cohérents. Une réforme en ce sens a été décidée dans le cadre de la procédure pour la préparation du Budget de 1997. La pratique de pré-conférences budgétaires de première phase pour les sujets les plus importants ou les plus techniques pourrait également être développée.

Ensuite, la recherche de l'efficacité passe par la dotation des services administratifs de méthodes budgétaires incitatives comme la connaissance du coût complet ou des mécanismes d'intéressement aux gains de productivité.

Il serait enfin nécessaire de s'interroger sur le bien-fondé des procédures ou des structures administratives reconduites d'une année sur l'autre. L'ignorance des déterminants de la dépense tant de la part des ministères concernés que de celle du ministère du Budget conduit à des approches forfaitaires insatisfaisantes. L'approfondissement des marges de manœuvres budgétaires pourrait être réalisé à travers l'analyse des services votés. Enfin, la discussion des crédits sur la base de ceux alloués par la loi de finances de l'année précédente est faussée par la régulation budgétaire intervenant traditionnellement en cours d'année. La réflexion lors de la préparation du budget suivant gagnerait à être réalisée à partir des crédits réellement utilisés la dernière année connue.

c. La difficulté à apprécier l'ensemble des engagements de l'État

Cette difficulté est liée à deux éléments : l'importance des dépenses fiscales, c'est-à-dire les dérogations à la norme décidée par l'État sur les impôts ou les cotisations sociales qui diminuent la charge fiscalo-sociale pesant sur les ménages ou les entreprises. Le gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport qui recense et chiffre les dépenses fiscales. Leur définition, à la fois limitative et imprécise, les variations de la norme par rapport à laquelle elles sont appréciées et leur mode de calcul interdisent d'agréger les résultats présentés mesure par mesure pour tracer un tableau de synthèse et estimer un coût global de ces dérogations. La seconde difficulté réside dans les engagements futurs de l'État. L'importance des garanties accordées aux emprunts du secteur public et le coût à venir des régimes publics de pensions de retraite sont en particulier difficiles à apprécier.

C. Le vote du budget au Parlement

Le projet de budget (loi de finances) une fois mis au point est soumis par le Gouvernement au Conseil d'État qui se prononce sur la légalité des articles proposés et peut en améliorer la rédaction. Le texte est ensuite présenté et adopté en Conseil des ministres dans le courant du mois de septembre. La LO prévoit en effet des délais très stricts pour la discussion et l'adoption du projet de loi de finances par le Parlement.

1. Les domaines et la structure des projets de lois de finances -- lois de finances rectificatives et loi de règlement

Selon la loi organique du 2 janvier 1959 (article 1er - al. 1), “les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent”. Cet article, mais aussi d'autres éléments de la loi organique définit donc les lois de finances et précise leur contenu. Il traite également du problème des charges nouvelles en cours d'exercice et des dépenses pluri-annuelles. Certaines dispositions doivent en effet obligatoirement figurer dans la loi de finances, d'autres n'y figurant seulement que par opportunité législative [49]. Le projet de loi de finances proprement dit est un document d'environ 300 pages comprenant deux parties elles-mêmes divisées en titres et des documents annexés qui font partie intégrante de la loi.

Selon l'ordonnance de 1959, seules les (Lois de finances rectificatives encore appelées “collectifs”) peuvent, en cours d'an née, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. Les règles applicables aux lois de finances initiales s'appliquent également aux lois de finances rectificatives (présentation en deux parties, la première contenant les modifications de recettes concernant l'exercice budgétaire et les variations de dépenses par rapport à la loi de finances initiale donc l'équilibre du collectif, la deuxième renfermant le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes).

[49] voir l’annexe sur les domaines des lois de finances.

Les Lois de finances rectificatives ont pour objet, d'une part, de ratifier les ouvertures de crédits prises par le gouvernement en cours d'exercice dans le cadre de décrets d'avances afin de traduire des engagements pris en cours d'année par le Gouvernement, et d'autre part, de traduire le changement d'orientation de la politique gouvernementale à la suite par exemple d'un changement de majorité politique. Les collectifs de fin d'année sont destinés à traduire l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année en cours et permettent de procéder aux ajustements traditionnels de fin d'année : c'est ainsi que les recettes sont réestimées en fonction des hypothèses économiques révisées et que certaines dotations sous-estimées dans la loi de finances initiale du fait de la révision du cadre économique (par exemple la charge de la dette en fonction des taux d'intérêt, les crédits pour l'emploi en fonction de l'évolution du taux de chômage, etc.) sont complétées. Le Gouvernement dépose en règle générale au moins un projet de Lois de finances rectificatives par an à l'automne et souvent un autre au printemps bien que leur nombre ne soit pas limitatif. L'absence de Lois de finances rectificatives de printemps est compensée par la transmission au Parlement par le Gouvernement pour son information d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques, avant le 1er juin.

Le projet de loi de règlement est une loi de constatation et de ratification de l'exercice écoulé. Ce texte a plusieurs objets : constater le montant des dépenses et des recettes effectivement réalisé au cours de l'exercice. Le projet de loi de règlement est déposé au Parlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget. Faute de délais suffisants, il a jusqu'à présent souvent été adopté au cours de l'année suivante, soit en moyenne un an et demi après la clôture de l'exercice.

2. Les délais d'examen et d'adoption du projet de loi

La LO prévoit que le projet de loi de finances, accompagné des documents budgétaires, doit être transmis au Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre. Cette clause a pour but de permettre aux parlementaires de disposer de l'information budgétaire en temps utile puisque la loi de finances doit être adoptée avant le 1er janvier de l'année à laquelle elle s'applique. En pratique, le projet de loi est généralement déposé au cours de la seconde moitié du mois de septembre sur le bureau de l'Assemblée Nationale. C'est en effet à l'Assemblée Nationale que revient la priorité d'examen devant le Sénat, cette primauté accordée à l'Assemblée étant liée au fait que ses membres sont élus au suffrage direct et jouent donc un rôle essentiel dans le consentement à l'impôt.

Le Parlement dispose d'un délai total de 70 jours à partir de la date limite de dépôt pour adopter le budget. Cette plage de temps est répartie entre les deux chambres à raison de 40 jours en première lecture pour l'Assemblée Nationale et de 20 jours pour le Sénat. Ce dernier peut néanmoins commencer l'examen du projet de loi en commissions des finances dès la saisine de l'Assemblée Nationale. La procédure d'urgence, exceptionnelle pour les textes de loi, s'applique de droit dans la pratique pour les projets de lois de finances ce qui permet au Gouvernement de demander la réunion de la Commission mixte paritaire (CMP) dès la fin de l'examen en première lecture du projet par les deux chambres. Cette Commission, composée de sept députés et sept sénateurs, membres des deux commissions des finances, doit proposer un texte commun sur les articles restant en discussion. En cas d'accord, le texte élaboré par la CMP peut être soumis par le Gouvernement aux deux Assemblées pour approbation. En cas de désaccord, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par les deux Assemblées, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement.

3. Les modalités d'examen

L'examen du projet de loi de finances en séance publique suit un ordre bien précis : la LO édicte en effet que la seconde partie du projet de loi de finances ne peut être mise en discussion devant une

Assemblée avant le vote de la première partie, ceci afin d'éviter que les parlementaires n'entament l'examen des dépenses des différents ministères avant de s'être prononcés sur les évaluations concernant les ressources. Le travail préalable d'examen technique approfondi est réalisé par les commissions des finances des deux Assemblées [50]ainsi que par certaines autres commissions saisies pour avis. Une quarantaine de rapporteurs budgétaires se partagent l'examen des départements ministériels. Deux rapporteurs généraux (un par Commission des finances) ont pour mission de coordonner les travaux des rapporteurs. Leur rapport de synthèse débute par la présentation de la situation économique générale et l'analyse du budget avant de traiter des articles de chacune des deux parties de la loi de finances.

Le projet est ensuite examiné en séance publique de l'Assemblée Nationale en première lecture. Cet examen débute à la mi-octobre par un débat général amorcé par les discours du rapporteur général et du président de la commission des finances puis l'intervention du ministre de l'Économie qui rappelle le contexte économique dans lequel s'insère le projet de loi et du ministre du Budget qui expose les grandes lignes de la politique budgétaire. La LO précise les conditions dans lesquelles doivent intervenir les votes concernant l'évaluation des recettes et les autorisations des grandes catégories de dépenses. Normalement l'examen et le vote du projet s'effectue article par article mais la LO a réduit et rationalisé le nombre de votes (environ 200). La première partie du texte débute par l'examen des articles concernant les recettes qui font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général [51]et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux, et s'achève par le vote de l'article d'équilibre. Le gouvernement est représenté par le ministre du Budget.

La procédure est différente pour l'examen de la seconde partie. Si en théorie pour le budget général, un seul vote est prévu pour l'ensemble des services votés alors que, pour les mesures nouvelles, il faut un vote par titre et, à l'intérieur des titres, par ministère, cet ordre n'est en réalité pas respecté. Dans la pratique, les parlementaires examinent et votent d'abord les autorisations nouvelles et, ensuite, la masse des services votés et non l'inverse. De plus, le vote des dépenses s'effectue, non pas par titre puis par ministère mais par ministère et, à l'intérieur de chaque ministère, par titre. Chaque ministre vient présenter son budget qui fait l'objet d'un débat avant le vote sur l'action gouvernementale dans le secteur examiné. Le ministre du Budget vient ensuite les remplacer pour l'examen des articles approuvant les services votés, récapitulant les ouvertures de crédits et contenant des dispositions permanentes. Le débat se termine par l'approbation du projet par un vote d'ensemble à l'issue du débat parlementaire. Les lectures ultérieures du projet se font ensuite beaucoup plus rapidement puisqu'elles ne concernent que les articles qui n'ont pas été approuvés dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Il existe trois catégories de crédits : limitatifs, provisionnels et évaluatifs. Tous les crédits ont, en principe, un caractère *limitatif* sauf dérogation expresse : les services auxquels ces crédits sont affectés ne peuvent dépasser le montant des crédits inscrits au chapitre qui a valeur de plafond. Les crédits *évaluatifs* sont destinés à couvrir une dépense ayant un caractère obligatoire pour l'État, tant au regard de son montant que du moment ou elle doit être engagée. Ils concernent les dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances. Il s'agit notamment des crédits relatifs aux charges de la dette de l'État ainsi que ceux des chapitres énumérés dans un état spécial figurant en annexe de la loi de finances. Enfin, la liste des chapitres dotés de crédits *provisionnels* figure sur une liste annexée à la loi de finances. Il s'agit en particulier des crédits d'aide sociale, des secours en cas de calamités publiques ou de la participation de la France à des dépenses internationales. Par ailleurs, les dépenses en capital font l'objet d'une double autorisation budgétaire : une *autorisation de programme* concernant l'ensemble d'une opération permettant d'engager des opérations en capital de grande ampleur dont l'exécution s'étale sur

---

[50] “commission des finances, de l’économie générale et du Plan” pour l’Assemblée Nationale, “commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation” pour le Sénat.

[51] et d’un vote par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux.

plusieurs années ; une autorisation sous la forme de *crédits de paiement* concernant la partie de l'opération effectivement réalisée au cours de l'année.

4. L'information du Parlement et ses marges d'initiative en matière financière

L'information parlementaire en matière économique et financière est assurée tout au long de l'année par les différents organismes publics de prévision. Les parlementaires sont informés officiellement au printemps, à l'occasion du débat relatif à la Loi de finances rectificative ou au rapport qui la remplace, du bilan économique de l'année passée qui fait par ailleurs l'objet du rapport sur les comptes de la Nation publié par l'INSEE. Les rapporteurs adressent également à la mi-année des questionnaires aux ministres afin de mieux connaître l'évolution des crédits et des dépenses. À l'occasion du débat budgétaire, les commissions des finances et les parlementaires eux-mêmes adressent au Gouvernement de nombreuses questions. Ces questionnaires constituent l'un des éléments importants du contrôle budgétaire. L'information est en effet traitée par les fonctionnaires des Assemblées dont la capacité d'expertise et la connaissance du sujet viennent nourrir les rapports budgétaires et les interventions parlementaires.

Compte-tenu des fortes contraintes de délai, de la complexité du projet de loi de finances et de la relative faiblesse des moyens dont dispose le Parlement par rapport à ceux du Gouvernement, on pourrait penser que les Assemblées n'exercent qu'un contrôle superficiel sur les dispositions du projet de loi et n'ont qu'une faible influence sur ses dispositions. La réalité de l'équilibre des pouvoirs entre Parlement et Gouvernement est en fait plus équilibrée. Certes, le pouvoir d'amendement parlementaire est encadré dans des limites relativement strictes. Les parlementaires ne peuvent suggérer la diminution d'une ressource que dans la mesure où ils proposent en contrepartie la majoration d'une autre ressource bénéficiant à la même entité publique. Cette restriction ne s'applique cependant pas aux propositions d'augmentation d'impôt du Gouvernement lesquelles peuvent être revues à la baisse par le Parlement. En ce qui concerne les dépenses, les parlementaires peuvent exclusivement proposer la réduction de crédits budgétaires. En pratique, le Gouvernement a néanmoins pour habitude de laisser au président de la Commission des finances la disposition de quelques centaines de millions de francs de crédits (la “réserve parlementaire”) afin de permettre aux membres de la Commission de proposer des augmentations de crédits que le Gouvernement reprend ensuite sous forme d'amendements dans le projet de loi de finances.

Au total, le gouvernement a la capacité d'écarter les amendements contraires à sa politique mais reprend en fait un certain nombre de modifications souhaitées par sa majorité, irrecevables en théorie, sous forme d'amendements de son propre chef. Les modifications au projet peuvent donc en réalité se chiffrer à plusieurs milliards au niveau du solde budgétaire après discussion parlementaire. De plus, l'inversion de l'ordre d'examen des dépenses détaillées dans la seconde partie du projet de loi (vote des autorisations nouvelles avant la masse des services votés et non l'inverse, et par ministère puis par titre à l'intérieur de chaque ministère et non par titre puis par ministère) se traduit par un accroissement sensible des pouvoirs du Parlement par rapport à la lettre de la LO puisque le vote des autorisations nouvelles en premier lieu permet la réduction de certains crédits en attribuant à d'autres postes des crédits plus importants. Les parlementaires disposent donc d'un pouvoir d'initiative beaucoup plus large que si le vote était d'abord intervenu au niveau des services votés.

La loi de finances votée peut, avant sa publication au Journal Officiel, être soumise au Conseil Constitutionnel par le Président de la République, le Premier Ministre, le président de l'une ou l'autre Assemblée ou surtout 60 députés ou 60 sénateurs (article 61 de la Constitution). Il se prononce sur la légalité des articles faisant l'objet de la saisine au regard de la Constitution et de la loi organique. Une disposition déclarée anticonstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application, les décisions du Conseil Constitutionnel n'étant susceptibles d'aucun recours.

5. *Critiques de la procédure d'examen parlementaire*

Les critiques portées sur la procédure budgétaire parlementaire sont nombreuses. Tout d'abord, les débats sont l'apanage d'un nombre très réduit de spécialistes (rapporteurs et membres des commissions des finances). De plus, les aspects fiscaux retiennent l'essentiel de l'attention, au détriment des aspects budgétaires et de l'examen des problèmes d'ensemble. Le débat est centré sur une approche par ministère au détriment d'une vision globale des grandes fonctions de l'État, parfois éclatées dans divers départements ministériels. Enfin, l'expression des demandes des groupes de pression et de préoccupations d'intérêt local occupe une part importante du débat budgétaire.

Les voies d'amélioration de cet état des choses sont sans doute à trouver dans une révision de l'organisation des débats de façon à mieux hiérarchiser les sujets et de recentrer les débats sur les grandes options de la politique budgétaire et fiscale. La demande du Parlement de pouvoir débattre, dès le printemps de l'année de présentation du projet de loi de finances, c'est-à-dire en amont de la confection de ce projet par la Direction du Budget est exaucée puisqu'un tel débat d'orientation budgétaire devrait être organisé au printemps 1996 sur les grandes orientations du projet de loi de finances pour 1997 qui sera déposé au Parlement à l'automne 1996.

Plus généralement, les conditions mêmes du travail parlementaire devraient être améliorées. Les différents rapporteurs des deux commissions des finances ainsi que les députés et sénateurs ont en théorie un très large pouvoir en matière de contrôle budgétaire, qu'il s'agisse de l'examen du projet de loi de finances ou de la gestion budgétaire. En fait, ce pouvoir important est fortement contrebalancé par la surcharge de travail des parlementaires (du fait en particulier du cumul de mandats) ainsi que des faibles moyens matériels et humains (le personnel des commissions des finances et du Sénat réunis totalise moins de 30 personnes pour 127 députés et sénateurs membres de ces commissions) dont ils disposent. De fait, la masse des documents annexés au projet de loi de finances, souvent demandés par les parlementaires eux-mêmes, a pour défaut de diluer les informations. Pour remédier à ces difficultés, une amélioration de la clarté de présentation du budget (nomenclature simplifiée et cohérente d'une année sur l'autre notamment) serait bienvenue. L'une des voies de réforme avancée qui pourrait apporter un soutien technique aux parlementaires est la création d'un office d'évaluation des choix budgétaires sur le modèle des offices américains (“*congress budget office et general accounting office*”) qui aurait pour mission d'expertiser les mesures nouvelles du Gouvernement proposées dans les projets de lois de finances, ainsi que de fournir un support technique aux propositions parlementaires en la matière.

D. L'exécution et le contrôle du budget

La comptabilité publique repose sur deux principes fondamentaux : la séparation des ordonnateurs et des comptables, et l'intégration d'un contrôle interne au processus d'exécution de la loi de finances. Ces différentes tâches sont partagées entre différentes catégories d'agents dans le but d'instaurer un frein à la tentation de dénaturer ou de détourner le sens de l'autorisation budgétaire.

1. *L'exécution de la dépense*

Les modalités d'exécution de la loi de finances votée sont fixées par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

a. *La séparation des ordonnateurs et des comptables*

Deux catégories d'agents publics se partagent les opérations d'exécution du budget voté de l'État,

les ordonnateurs et les comptables, ces fonctions étant bien définies et, sauf exceptions, incompatibles entre elles.

L'opération budgétaire se déroule de fait en deux phases distinctes, la phase administrative étant de la responsabilité de l'ordonnateur et la phase comptable de celle du comptable public et engendrée par la décision de l'ordonnateur. *Les ordonnateurs* ont pour fonction de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses. La qualité d'ordonnateur est donc détenue de façon accessoire à une activité principale d'administrateur. Ils ont pour tâches de constater les droits des organismes publics, de liquider les recettes, d'engager les crédits (c'est-à-dire de les affecter à une dépense donnée) et de liquider les dépenses (c'est-à-dire d'effectuer la demande de mise en paiement). En pratique, ils ont pour rôle d'établir le titre qui juridiquement permettra au comptable d'exercer ses missions. Les ordonnateurs encourent dans leurs fonctions quatre types de responsabilité : civile, pénale, disciplinaire et spécifique : politique pour les ordonnateurs principaux, devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour les autres ordonnateurs. On distingue les ordonnateurs selon qu'ils sont principaux ou secondaires, c'est-à-dire selon qu'ils détiennent directement ou sur délégation leur compétence financière. Les ordonnateurs principaux sont, pour l'État, les ministres ou les directeurs des services dotés d'un budget annexe. Ils peuvent déléguer leur signature à leurs collaborateurs qui deviennent ordonnateurs principaux délégués.

Par ailleurs, il existe des ordonnateurs secondaires qui déchargent ainsi leur ministre de la gestion quotidienne et permettent de déléguer aux services déconcentrés de l'État des responsabilités en matière budgétaire et comptable. Les Préfets [52]qui assurent cette tâche dans les départements et les régions, la signature pouvant être déléguée aux directeurs des services déconcentrés qui sont alors ordonnateurs secondaires délégués. Sur les années récentes apparaît une tendance à la déconcentration des crédits et à leur globalisation afin, notamment, de réduire les délais dans l'utilisation des crédits et d'octroyer certaines marges de manœuvre aux ordonnateurs secondaires, plus proches du terrain.

Les comptables exercent leur fonction à titre principal. Ils sont spécifiquement chargés du recouvrement des recettes, du contrôle et du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives, des opérations et des documents de comptabilité ainsi que de la tenue du poste comptable qu'ils dirigent. La nomination d'un comptable public suppose l'intervention du ministre de l'Économie et des Finances. Outre les responsabilités encourues normalement par les fonctionnaires, les comptables publics encourent une responsabilité civile spécifique très stricte, personnelle, pécuniaire et automatique vis-à-vis des erreurs qui peuvent être constatées au cours de contrôles. Au niveau départemental, *le trésorier-payeur général* est le comptable principal de l'État. Il existe par ailleurs des comptables spécialisés dans les administrations financières qui relèvent soit de la direction générale des Impôts, soit de la direction générale des Douanes.

b. La mise à disposition des crédits ouverts

La loi de finances votée est publiée au Journal Officiel (JO) dans les tous derniers jours du mois de décembre précédent. La Direction du Budget établit alors dans les plus brefs délais les “budgets votés” (documents de couleur verte) correspondant aux “bleus” ministériels annexés au PLF, qui serviront tout au long de l'année de document de référence pour l'application de la LFI. Des décrets de répartition des crédits par chapitre pour chaque ministère et par compte particulier des opérations des comptes spéciaux du Trésor sont publiés simultanément au JO. Chaque ordonnateur principal dispose des crédits concernant son département ministériel dès le début de l'année. Une partie de ces crédits est dépensée à l'échelon central tandis qu'une autre partie sera déléguée aux services locaux des ministères pour être dépensée à l'échelon

[52] Préfets : représentants de l'État dans chacun des départements, ils ont autorité en tout ce qui touche l'action des services de l'État dans le territoire concerné.

local de l'État.

c. Les mouvements de crédits en cours de gestion

On peut distinguer trois types de modifications susceptibles d'être apportées en cours d'année par voie réglementaire à la présentation initiale du Budget : modifications touchant aux montants des crédits inscrits aux chapitres, à la répartition de crédits entre chapitres, enfin, celles résultant des modalités d'utilisation des crédits.

Les modifications du montant des crédits concernent tout d'abord les fonds de concours et les décrets d'avances qui accroissent les montants initiaux des crédits votés. Les fonds de concours constituent une procédure budgétaire permettant d'affecter certaines recettes au paiement de dépenses publiques particulières. Ces dépenses ainsi que les recettes correspondantes ne sont pas prévues en LFI. Leur montant était de 60 MdF en 1994. Les *décrets d'avances*, pris sur avis du Conseil d'État, permettent d'ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'année. Ils n'interviennent en théorie qu'en cas d'urgence pour augmenter les dotations de chapitres dont les crédits sont insuffisants, et ne doivent pas affecter l'équilibre financier initialement prévu. Ils doivent faire l'objet d'une ratification parlementaire. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances même s'ils aggravent le déficit budgétaire. Le montant initial des crédits peut aussi être réduit par des *arrêtés d'annulation* qui interviennent pour annuler des crédits qui deviennent sans objet en cours d'année mais aussi pour gager l'ouverture de dotations supplémentaires par décrets d'avances.

Des modifications dans la répartition des crédits peuvent intervenir en cours d'année. Elles consistent à prélever des crédits dans un chapitre au profit d'un autre chapitre. Il peut s'agir d'un *transfert de crédits* quand les crédits sont affectés à un autre service du même ministère sans qu'il y ait modification de la nature de la dépense. Ils interviennent généralement à l'intérieur d'un même titre et concernent des catégories de dépenses identiques. Ces modifications de crédits sont opérées par arrêté du ministre du Budget. S'il y a modification de la nature de la dépense, il s'agit d'un *virement de crédits* qui est plus exceptionnel et soumis à des conditions très strictes destinées à éviter la dénaturation de l'autorisation parlementaire : les virements peuvent être autorisés par décret sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'un même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. De plus, aucun virement ne peut intervenir d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Les crédits sont normalement ouverts pour l'exercice budgétaire et doivent donc être utilisés au cours de l'année au titre de laquelle l'autorisation parlementaire a été donnée. La LO autorise cependant dans des conditions strictement définies les crédits. Ces *reports de crédits* concernent essentiellement les crédits de paiement servant à financer les dépenses en capital. Les crédits ouverts une année donnée et non consommés sont alors reportés sur l'exécution de l'année suivante et viendront donc s'ajouter aux crédits ouverts en LFI cette année-là. La variation de reports, c'est-à-dire la différence entre les crédits reportés de l'année précédente et les crédits non consommés qui seront reportés sur l'année suivante représente, si elle est négative, la dégradation du solde budgétaire par rapport à celui prévu par la LFI.

2. La maîtrise de l'exécution budgétaire par le Gouvernement

L'exécution budgétaire peut dans la réalité s'écarter de celle qui était prévue en LFI. En effet, les évaluations de recettes fiscales sont fondées sur des prévisions macro-économiques arrêtées en août de l'année n-1. La modification de ces hypothèses peut donc entraîner une variation assez forte des évaluations initiales de recettes. Du côté des dépenses, l'exécution sera bien sûr affectée par les décisions prises en cours d'année par le Gouvernement, s'agissant en particulier du soutien à la conjoncture. Ceci nécessite donc un

suivi attentif de l'exécution budgétaire en cours d'année afin de pouvoir prendre des mesures correctives si nécessaire en cas de dérive du déficit budgétaire.

La Direction du Budget dispose en pratique d'un certain nombre d'outils de suivi et de prévision de l'exécution : elle reçoit tout d'abord des informations comptables émanant de la Direction de la Comptabilité Publique : une information hebdomadaire donnant des informations agrégées sur le niveau des dépenses et des recettes ; une information mensuelle plus détaillée, donnant les dépenses au niveau du paragraphe. À partir de ces informations il est possible d'anticiper l'exécution budgétaire en synthétisant l'ensemble des éléments exogènes susceptibles d'avoir un impact sur l'exécution budgétaire et en construisant à partir de ces éléments un profil de dépenses et de recettes à comparer à l'exécution effective fournie par les documents comptables.

Au vu de ces prévisions d'exécution, le Gouvernement peut décider, en cas de dérive prévisionnelle du solde budgétaire, de mettre en place une *régulation budgétaire*. Depuis les années 80, la régulation budgétaire, mise en œuvre par la Direction du Budget avec l'accord du Premier ministre, est devenue un instrument important du contrôle de l'exécution budgétaire. En pratique, une certaine fraction des crédits (hors crédits évaluatifs, secteurs prioritaires et dépenses obligatoires) peuvent être “gelés” en début d'année, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être engagés par les différents ministères concernés. En fonction de l'évolution de l'exécution budgétaire en cours d'année, ces crédits seront, soit libérés, soit annulés en contrepartie de décrets d'avances ou à l'occasion de mesures nouvelles en lois de finances rectificatives.

En ce qui concerne les mouvements touchant aux recettes, le Gouvernement peut décider, si nécessaire, de mettre en œuvre des mesures de redressement portant sur les recettes fiscales. Il peut alors intervenir par une simple loi portant “diverses mesures d'ordre économique et financier” dont les effets seront ultérieurement traduits dans la prochaine loi de finances rectificative.

Certaines remarques et critiques peuvent être faites sur les modalités actuelles de l'exécution budgétaire. En premier lieu, il faut souligner le rôle prépondérant du ministère de l'Économie et des Finances, non seulement dans l'élaboration mais aussi dans l'exécution de la loi de finances. En effet, la pratique de la régulation budgétaire a depuis le début des années 80 réduit la capacité des ministères techniques à disposer effectivement des crédits qui leur sont ouverts. Cette évolution vers un interventionnisme plus grand du Premier ministre et du ministre de l'Économie dans ce domaine est due à la volonté, dans une situation de moindre croissance économique, de pouvoir contrôler les risques de dérive budgétaire.

Les critiques émises sur le déroulement de l'exécution budgétaire portent à la fois sur les annulations de crédits, la rigueur juridique de l'exécution et les défauts d'information du Parlement. Tout d'abord, il paraît manifeste que certaines annulations de crédits sont “aveugles” (c'est-à-dire ne sont pas précédées d'une analyse de rentabilité) ou retardent l'exécution de programmes d'équipements civils et militaires ce qui peut, in fine, en renchérir le coût. Ensuite, le renouvellement chaque année de ces annulations conduit les différents ministères à se prémunir contre leurs effets en fixant les dotations de certains chapitres à des niveaux supérieurs aux besoins. Enfin, l'habitude des Lois de finances rectificatives de fin d'année va à l'encontre du caractère d'autorisation que devrait conserver la LFR. C'est d'autant plus nécessaire que la discussion parlementaire sur le projet de budget (loi de finances) au dernier trimestre devrait pouvoir s'appuyer sur l'exécution de l'année en cours (formalisée par une LFR intervenant dès le début octobre) plutôt que sur les crédits votés au budget (Loi de finances initiale). De plus, les crédits ouverts trop tardivement par les Lois de finances rectificatives de fin d'année sont pour la plupart reportés à l'exercice suivant ce qui entraîne une augmentation des crédits reportés à l'exercice suivant.

L'information parlementaire est obscurcie par la pratique des “chapitres-réservoirs” masquant l'objet ou le montant des dépenses réelles alors que leur caractère répétitif montre que les inscriptions

pourraient être opposées dès la la discussion du projet de budget. Certaines pratiques comme l'absence de prévision ou la sous-estimation manifeste de certains crédits évaluatifs du budget sont également dénoncées car elles ne peuvent donner lieu aux débats nécessaires avant leur ouverture par décrets d'avances même s'ils sont ratifiés après coup par des Lois de finances rectificatives. Enfin, le procédé du prélèvement sur recettes (au bénéfice notamment des collectivités locales et de la Communauté Européenne) permet au Gouvernement d'éviter les procédures de contrôle des dépenses de l'État et les règles qui leur sont applicables lors du débat et du vote du Parlement.

3. Le contrôle de l'exécution budgétaire

L'exécution des lois de finances déclenche une série de contrôles qui procèdent de différentes natures (administrative -- contrôles internes --, et juridictionnelle et parlementaire -- contrôles externes) et qui surviennent selon des périodicités différentes. Ces différents contrôles sont susceptibles d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de l'agent fautif et de provoquer l'adoption de sanctions. Outre la prévention d'éventuelles opérations frauduleuses de la part de tel ou tel agent public, ces contrôles visent également à contraindre le Gouvernement à respecter les autorisations de dépenses et de recettes votées par le Parlement.

a. Les contrôles internes

On peut distinguer le contrôle préalable du contrôle en cours d'exécution et a posteriori. Le contrôle préalable intervient avant que l'acte ne soit signé par l'ordonnateur à deux niveaux : central et déconcentré.

Au niveau central, un *contrôleur financier* nommé par le ministre du Budget est placé auprès de chaque ministre technique, ordonnateur principal. Il a pour rôle de viser tous les actes engageant financièrement l'État (décrets, arrêtés, circulaires, ordonnances de paiement et de délégations de crédits aux ordonnateurs secondaires) et de donner un avis sur les projets de textes (lois, décrets, arrêtés) concernant le Ministre des Finances. Le contrôle porte sur la régularité de l'opération mais également sur son opportunité. Le visa étant une formalité préalable indispensable à l'engagement ou à l'ordonnancement d'une dépense, il doit prévenir les dépassements de crédits ainsi que leur imputation incorrecte en refusant son visa s'il constate des irrégularités. Il tient également la comptabilité des dépenses engagées et ordonnancées afin de connaître la consommation des crédits. Enfin, son intervention sur les projets de textes doit permettre d'éviter les contentieux éventuels et il joue de manière générale un rôle de conseiller financier des services gestionnaires.

Le contrôle financier s'exerce aussi depuis 1970 au *niveau local*, sur les opérations déconcentrées émanant des ordonnateurs secondaires. Ce contrôle allégé, dont la responsabilité a été confiée *au trésorier-payeur général (TPG)*, comptable supérieur du département, est apparu nécessaire du fait de la politique systématique de déconcentration administrative qui déléguait aux services régionaux ou départementaux l'engagement d'une grande part des investissements de l'État. C'est un contrôle de régularité et non d'opportunité. Le contrôle préalable n'est en fait de règle que pour les autorisations de programme (dépenses d'investissement), les autres engagements, dispensés de ce contrôle, devant seulement faire l'objet d'une information. De plus, il s'agit d'un avis auquel l'ordonnateur peut passer outre s'il est défavorable, sauf si cet avis est fondé sur l'indisponibilité des crédits. Si ce contrôle paraît allégé, il faut se souvenir que le TPG est aussi le comptable qui pourra donc suspendre le paiement au stade suivant si son avis n'est pas suivi au niveau de l'engagement. L'avis défavorable informe donc en amont l'ordonnateur de ce que sera l'attitude du comptable et l'incite dans la pratique à régulariser l'opération avant le stade du paiement. L'avis favorable décharge le TPG en tant que comptable et accélère le déroulement du paiement.

Le contrôle en cours d'exécution est l'œuvre du *comptable*. Il vérifie que les règles fondamentales de la comptabilité publique sont respectées lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Il s'agit d'un contrôle de la régularité et non d'opportunité. En présence d'irrégularités le comptable suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier dispose d'un pouvoir de contrainte sur le comptable : la réquisition, qui s'analyse comme un transfert de responsabilité du comptable vers l'ordonnateur et n'est possible que dans certains cas (sauf indisponibilité des crédits, absence de justification du service fait ou caractère non libératoire du règlement). Le comptable est responsable de l'exécution matérielle de la dépense qu'il juge régulière.

Le contrôle a posteriori est assuré par *l'inspection générale des finances*. Placés sous l'autorité du Ministère des Finances, les inspecteurs des finances assument principalement une mission de contrôle. Ils peuvent en effet vérifier la gestion de l'ensemble des services extérieurs du Ministère des Finances et du Budget, des comptables publics et des ordonnateurs secondaires. Leur compétence s'étend également à tous les organismes privés ou semi-publics gérant des fonds publics (seuls les entreprises publiques, les ordonnateurs principaux et les comptables militaires échappent à leur contrôle). Ce contrôle n'est cependant pas systématique mais inopiné. Les observations de l'inspecteur sont consignées dans un rapport écrit, les intéressés répondant également par écrit. L'inspection peut procéder à des enquêtes confiées par un ministre ou à la demande des collectivités locales sur une question déterminée.

b. Les contrôles externes

Les contrôles externes incombent aux autorités budgétaires et parlementaires. Deux autorités sont spécialement chargées de contrôler la régularité des opérations d'exécution des lois de finances : la Cour des Comptes (Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques) et la Cour de discipline budgétaire et financière.

Composée de magistrats inamovibles qui se répartissent en sept chambres, chacune spécialisée dans un domaine donné, *l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques* exerce un contrôle juridictionnel de la régularité des comptes et de la gestion de l'État, des établissements publics sous tutelle et des entreprises publiques dans lesquelles l'État est majoritaire. La compétence de la Cour sur les comptables publics s'exerce de manière obligatoire. En pratique, seuls les comptables principaux présentent effectivement leurs comptes à la juridiction financière, accompagnés de pièces justificatives qui permettent à la cour de s'assurer que les opérations et les contrôles réglementaires y afférents ont été correctement effectués par le comptable public. La procédure a un caractère écrit et contradictoire. Un arrêt de décharge définitif de la Cour atteste de la régularité du compte. La Cour émet par contre un arrêt provisoire de débet comportant des injonctions adressées sur des points précis au comptable lorsque le compte lui semble comporter des irrégularités. Le comptable présente sa défense avant qu'intervienne le deuxième arrêt, arrêt définitif de décharge s'il a satisfait aux observations de la Cour, arrêt de débit (le comptable est débiteur de la collectivité publique en raison de sa gestion) dans le cas contraire. La Cour des Comptes exerce par ailleurs un contrôle de la gestion des ordonnateurs du secteur administratif, du secteur public industriel et commercial ainsi que des organismes gérant des fonds publics sur laquelle elle peut formuler des observations critiques. Surtout, la Constitution prévoit que la Cour des Comptes assiste le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. À cet effet, elle remet chaque année (au mois de septembre) un rapport public au Président de la République consacré à l'exécution du budget de l'année précédente ainsi que ses observations suggérant des améliorations ou des réformes. Les réponses des administrations concernées aux observations figurent également dans ce rapport. Ce rapport est ensuite transmis aux Assemblées parlementaires, permettant d'éclairer le vote de la loi de règlement.

La Cour de discipline budgétaire et financière, créée en 1948 et composée de 6 magistrats appartenant à l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques et au Conseil d'État, vient compléter l'action de l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques puisque sa compétence s'étend à tous

les ordonnateurs secondaires ou principaux autres que les ministres. Elle se prononce sur les infractions définies par la loi de 1948 comme, par exemple, la violation des règles du contrôle financier préalable ou l'absence de qualité pour engager une dépense. Les sanctions prononcées sont des amendes qui sont fonction de la rémunération de l'intéressé et de la nature de l'infraction.

Enfin, le contrôle des *autorités parlementaires* sur l'exécution du Budget s'exerce selon deux modalités : en cours d'exécution ou a posteriori. Les rapporteurs budgétaires ont en effet un droit de contrôle “sur pièces et sur place” en cours d'exécution qui s'exerce dans le cadre de l'élaboration des rapports budgétaires. Les nombreux documents annexés au projet de loi de finances concourent également grandement à l'information des parlementaires. Le contrôle du Parlement passe enfin par l'examen de la loi de règlement, complétée par des annexes explicatives et le rapport de l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques. La portée de cet examen est cependant limitée puisqu'il s'agit d'un constat de crédits déjà consommés et un refus de vote de tout ou partie de la loi de règlement, d'ailleurs tout à fait exceptionnel, n'a pas de conséquence pratique.

Pour en savoir plus...

DUVERGER, M. (1990), *Le système politique français*, Paris, Presses Universitaires de France.

Revue française de finances publiques (1994), *La politique budgétaire*, n° 46, LGDJ, Paris.

Les cahiers français (mai 1993), *Le budget de l'État*, n° 261, La Documentation française - 29, quai Voltaire 75007 Paris - Tél.: (33-1) 40 15 70 00.

RÉFÉRENCES

Institutions politiques françaises

BONINI, F., *L'histoire d'une institution coutumière : le Secrétariat Général du Gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse IEP, Paris.

DUVERGER, M. (1990), *Le système politique français*, Paris, Presses Universitaires de France.

PARINI, P. (1984), *Les institutions politiques*, Paris, Collection U., Armand Colin.

FOURNIER, J. (1987), *Le travail gouvernemental*. Presses de la FNSP, Dalloz, Paris.

Institut Français des Sciences Administratives (1973), *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas.

Institut Français des Sciences Administratives (1986), *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, Paris, Economica.

La procédure budgétaire

TOULOUSE, J.B., ROLLAND, Y., de LEUSSE, J.F. et PILLOT X., *Finances publiques et politiques publiques*. Paris, Economica.

MUZELLEC, R., *Finances publiques*, Paris, Sirey.

PAUL, M., *Les finances de l'État*, Paris, Economica.

Revue française de finances publiques (1994), *La politique budgétaire*, n° 46, LGDJ, Paris.

Les cahiers français (mai 1993), *Le budget de l'État*, n° 261, La Documentation française - 29, quai Voltaire 75007 Paris - Tél. : 40 15 70 00, mai 1993.

ANNEXE 1

Les domaines des lois de finances

Les dispositions devant *obligatoirement* figurer dans la loi de finances de l'année sont énumérées par les articles 4, 5 et 31 de la LO. Il s'agit de : l'autorisation annuelle de percevoir des impôts affectés aux collectivités et établissements publics ; l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État ainsi que du produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, des revenus du domaine et des participations financières, des bénéfices des entreprises nationalisées, des remboursements de prêts ou avances et du montant des produits divers de l'État ; la fixation des plafonds des grandes catégories de dépenses et des données générales de l'équilibre financier ; les dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinés à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie ; la fixation du montant global des services votés et des autorisations nouvelles par titre et par ministère ; la fixation des opérations des budgets annexes et des opérations des comptes spéciaux du Trésor ; le regroupement des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; l'autorisation de la perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre.

De plus, certaines mesures diverses doivent figurer *exclusivement* en lois de finances. C'est le cas des dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; des dispositions législatives destinées à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; des créations et des transformations d'emplois ; des dispositions législatives relatives aux affectations comptables, les créations ou suppressions de budgets annexes.

Les lois de finances *partagent avec les lois ordinaires* la prescription de toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature. En dehors de ces domaines, aucune autre matière ne doit se retrouver dans le contenu des lois de finances.

ANNEXE 2

La structure des lois de finances

A. La structure organique de la loi de finances

Le budget se présente comme un ensemble de comptes et d'opérations de ressources et de dépenses reliées par leurs soldes, ce qui assure l'unité du document budgétaire. Les comptes sont regroupés selon la nature des opérations qu'ils décrivent, à caractère définitif ou temporaire. Dans les comptes décrivant des opérations à caractère définitif, on distingue un compte unique le *"budget général"* qui décrit en fait l'essentiel des masses budgétaires en recettes et en dépenses. À côté du budget général, certaines opérations budgétaires figurent dans deux autres catégories de comptes : les *budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor*. Les budgets annexes, donnant lieu à des opérations à caractère définitif, ne présentent pas une autonomie comptable véritable puisqu'ils sont reliés au budget général par leurs soldes : présentés nécessairement en équilibre, leur déficit est automatiquement comblé par une subvention du budget général et leur excédent de recettes reversé à ce dernier. Les comptes spéciaux du Trésor dérogent au principe de l'unité du compte budgétaire. Ils ne sont décrits que par leur solde ou le découvert autorisé et non par type d'opérations. Ils comprennent des opérations à caractère définitif mais également à caractère temporaire (prêts et avances), décrites dans des comptes d'affectation spéciale.

La loi de finances décrit, pour chaque catégorie de compte, les opérations de recettes (évaluation) et les opérations de dépenses (autorisations). Les dépenses sont présentées dans la loi de finances en distinguant opérations à caractère définitif et opérations à caractère temporaire. Les opérations à caractère définitif regroupent les dépenses ordinaires et les dépenses en capital du budget général et des budgets annexes. On distingue de plus pour les dépenses à caractère définitif les dépenses civiles des dépenses militaires. Les dépenses à caractère définitif sont regroupées en sept titres, les quatre premiers pour les dépenses ordinaires et les trois suivants pour les dépenses en capital. Les titres II et III concernent les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert apparaissant aux titres I et IV (intérêts de la dette, subventions économiques et dépenses sociales), les dépenses d'investissement aux titres V et VI [53]. Différents soldes significatifs peuvent être déterminés. On distingue généralement le total du solde des opérations définitives et du solde des opérations temporaires qui donne le découvert budgétaire (s'il est négatif). Le solde budgétaire proprement dit est donné par la somme du solde du budget général et du solde des comptes spéciaux du Trésor (le solde des budgets annexes est nul par définition).

B. La structure juridique et matérielle de la loi de finances

La première partie, intitulée "conditions générales de l'équilibre financier", est divisée en deux titres : le premier contient les articles fiscaux ayant une incidence budgétaire sur l'année considérée : autorisation de perception des impôts pour un an et dispositions modifiant la fiscalité existante, si elles ont un effet sur l'année. Le second titre correspond à l'article, essentiel, qui détermine l'équilibre général du budget sous forme d'un tableau retraçant l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses et détermine donc l'excédent ou, plus généralement le déficit attendu de l'exercice. Il autorise également le ministre des

[53] le titre VII "réparation des dommages de guerre" est une rubrique négligeable, en voie de disparition.

Finances à procéder à des emprunts pour couvrir les besoins de trésorerie de l'État [54]. Un tableau, figurant à la fin de la loi de finances, détaille les prévisions de recettes.

La deuxième partie contient également deux titres : le premier présente les dispositions concernant les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor pour l'année considérée (articles d'ouverture de crédits) et le second les dispositions permanentes (dispositions fiscales n'ayant pas d'incidence financière sur l'année mais sur les années ultérieures, dispositions de caractère budgétaire ayant une répercussion directe sur les crédits de l'année). Des annexes figurant à la fin du projet de loi précisent les plafonds pour chaque catégorie de dépenses en distinguant services votés (pour lesquels seul un chiffre global est indiqué) et les mesures nouvelles qui sont réparties pour le budget général par ministère et par titre puis par budget annexe et catégorie de comptes spéciaux. Cette partie autorise également la perception des taxes parafiscales et dresse la liste des chapitres évaluatifs, provisionnels ainsi que ceux pouvant donner lieu à un report au-delà de la limite du dixième.

Le projet de loi de finances est accompagné d'annexes dont la liste est déterminée par l'article 32 de la LO devant permettre aux parlementaires de mieux apprécier les problèmes financiers et de mieux comprendre les choix budgétaires du Gouvernement, cette liste n'étant pas limitative. La LO fait la distinction entre le rapport économique et financier, les annexes explicatives et les annexes générales. Dans la pratique, la distinction entre annexes explicatives et annexes générales étant difficile à opérer, on préfère classer les documents budgétaires en différentes catégories :

1. les états législatifs annexes à la loi de finances qui constituent le développement de certains articles de la loi de finances comportent le détail des recettes (recettes fiscales, non fiscales et taxes parafiscales), la répartition des crédits par titre et par ministère, la liste des crédits bénéficiant de dérogations particulières (dépassement, report de crédits, engagement par anticipation).

2. les documents à couverture bleue comprenant le rapport économique et financier ainsi qu'un document par ministère retraçant le détail par chapitre des crédits accordés à chaque administration. Ces annexes bleues sont particulièrement importantes en ce que, contrairement au projet de loi général qui ne présente les dépenses que par grandes masses, elles présentent et expliquent les modifications des dépenses et leur total au niveau du chapitre, c'est-à-dire l'unité comptable d'exécution. Le rapport définit l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, permettant ainsi de situer les ressources et les charges de l'État par rapport à la situation de l'ensemble des finances publiques ainsi que par rapport à la situation économique.

3. D'autres annexes peuvent être déposées au cours du débat budgétaire au Parlement : il s'agit des annexes de couleur jaune qui concernent certains aspects du budget tels que la formation professionnelle ou l'effort social de la Nation. Des annexes de couleur blanche analysant le budget d'un ministère en termes de programme (liaison entre les objectifs poursuivis, actions menées et moyens demandés) peuvent également être transmises.

---

[54] contrairement à la lettre de l'ordonnance organique, la loi de finances, si elle autorise le recours aux opérations d'emprunt, ne comporte aucune disposition nécessaire à leur réalisation et aucune évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie.

STRUCTURES ET TECHNIQUES DE PRISE DE DÉCISION ET DE GESTION BUDGÉTAIRE DANS UN PAYS FÉDÉRAL : L'ALLEMAGNE

Karl Heinz HELLER/Hans-Jürgen WOLFF

Karl-Heinz Heller, un juriste de formation, est actuellement Sous-Directeur de la division responsable des budgets de recherches et sciences et technologie au Ministère Fédéral des Finances à Bonn. Depuis 1991, il a œuvré au sein de la Direction Générale du Budget ; de 1987 à 1991, il a travaillé dans diverses directions, essentiellement sur des dossiers juridiques.

Hans-Jürgen Wolff est actuellement conseiller juridique au Département d'Économie et de Finances du Bureau du Chancelier, où il est responsable des questions européennes. Après des études de droit, il a occupé les fonctions de conseiller juridique au Département de droit constitutionnel du Ministère de l'Intérieur de 1989 à 1991.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle ils appartiennent.)

REPÈRES

BUDGET : le Ministère des Finances

CENTRE : le Bureau du Chancelier (Premier Ministre; le Président est chef de l'État mais n'exerce pratiquement aucun pouvoir)

CONSTITUTION : La Loi Fondamentale (LF)

INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : la Cour Fédérale d'Audit

PARLEMENT : bi-caméral reflétant le caractère fédéral du pays. Le *Bunsdestag* est élu directement ; le *Bundesrat* est un Conseil de la Fédération dont les membres sont nommés par les *Länders*. Comme la Constitution prévoit explicitement le partage et des responsabilités et des recettes fiscales, un certain nombre d'organismes conjoints interviennent en matière budgétaire. C'est le cas par exemple du Conseil de Planification Financière, du Groupe de travail chargé d'estimer les recettes fiscales, etc.

À noter: la Constitution allemande traite directement du rôle des ministères et leur accorde une substantielle autonomie par rapport au Centre.

RÉSUMÉ

La structure de la République fédérale allemande nécessite une coopération et une coordination intensives entre les différents niveaux du gouvernement, et surtout entre la Fédération et les *Länder* (i.e. les États constitutifs de la Fédération). Nombre de lois fédérales sont en réalité appliquées par les *Länder*, qui sont ainsi fortement impliqués dans le processus législatif fédéral, principalement au travers du *Bundesrat* (la Chambre haute du Parlement allemand). La Fédération et les *Länder* sont autonomes dans la gestion de leurs budgets, ce qui nécessite plus qu'il n'empêche un accord entre les politiques budgétaires respectives.

Il existe également un réel besoin de coordination au sein du gouvernement. Cette coordination est notamment assurée par la Chancellerie Fédérale et le Ministère des Finances. Le chapitre ci-dessous décrit ainsi l'organisation de ces institutions et la procédure de préparation budgétaire.

La réunification allemande a été et continue d'être un enjeu primordial pour ce système de prise de décision. Plus particulièrement, le coût massif de la réunification nécessite toujours une politique principalement tournée vers la consolidation, politique hautement prioritaire au vu du futur enjeu posé par l'Union monétaire et économique européenne.

TABLE DES MATIÈRES

I - L'État fédéral allemand 137

II - Le gouvernement fédéral 139

III - Le Bureau du Chancelier 141

IV - Le système budgétaire allemand et le Ministère des Finances 144

V - Les réformes et les défis récents 149

“Pour en savoir plus” 154

Annexes 155

I - L'ÉTAT FÉDÉRAL ALLEMAND

Le système de gouvernement de la République Fédérale Allemande comprend trois niveaux administratifs : la Fédération, les *Länder* (16 depuis la réunification de 1990), et environ 16 000 collectivités locales (*Staedte* et *Gemeinden*). La Loi Fondamentale (LF), c'est-à-dire la Constitution allemande, définit les différents domaines de compétence de la Fédération. Les fonctions gouvernementales ainsi que les pouvoirs exécutif et législatif résiduels sont conférés aux *Länder* (articles 30, 70 LF). En principe, les *Länder* appliquent les lois fédérales et doivent en répondre sous la supervision des autorités fédérales (articles 83, 84 LF). Ce n'est pourtant que dans certains domaines bien définis que les instructions fédérales guident leurs interventions (article 83 LF) ou que les autorités fédérales administrent directement elles-mêmes la législation fédérale (articles 86, 87 LF). Une administration “mixte”, associant les autorités fédérales et celles des *Länder*, est donc presque totalement exclue; ce qui signifie que les deux groupes de fonctionnaires travaillent rarement au sein de la même unité administrative.

Le gouvernement fédéral est, notamment, responsable de la défense, des relations étrangères, de la politique sociale, de l'aide au développement et de la construction de routes et autoroutes fédérales. Afin de financer ses activités, la Fédération reçoit une certaine proportion des recettes procurées par l'impôt sur les revenus, l'impôt sur les sociétés et la TVA et peut également disposer du produit d'autres impôts. Les *Länder* assument la responsabilité de la culture, de l'éducation, de l'administration de la justice, de la police et des soins de santé. Ils sont également responsables des activités dites communes à la réalisation desquelles ils coopèrent avec les autorités fédérales, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de la politique structurelle en matière de développement régional.

Dans certains domaines de législation exclusive (articles 71, 73 LF), les pouvoirs législatifs conférés à la Fédération signifient que les *Länder* ne peuvent légiférer que s'ils y sont autorisés par la législation fédérale. Dans d'autres domaines de législation concurrente (articles 72, 74 LF), les *Länder* peuvent légiférer dans la mesure où les autorités fédérales s'abstiennent de le faire, cette attitude pouvant s'expliquer par différents motifs tels que l'efficience, l'intérêt commun ou l'uniformité des conditions de vie. Enfin, la Fédération peut intervenir en adoptant des lois cadres (article 75 LF). Les autorités fédérales ont très largement utilisé l'ensemble de ces pouvoirs législatifs. La législation fédérale, qui a préséance sur celle des *Länder* (article 31 LF), a considérablement réduit, au cours du temps, la liberté d'action administrative et législative de ces derniers.

Le Parlement de la Fédération comprend deux chambres. La première, le *Bundestag* est l'organisme législatif élu par les citoyens. La seconde, le *Bundesrat* (Conseil de la Fédération) regroupe des membres des gouvernements des *Länder* qui peuvent ainsi participer à l'élaboration de la législation fédérale.

Tous les projets de lois fédéraux doivent être soumis au *Bundesrat*. Lorsqu'ils concernent certains champs de compétence donnés, ce dernier devra les approuver pour qu'ils deviennent des lois mais, dans d'autres cas, le *Bundestag* pourra passer outre à ses objections.

La préséance de la législation fédérale a accru l'importance du *Bundesrat*. Même s'il dispose de l'appui d'une majorité au *Bundestag*, le gouvernement fédéral, peut même -- comme c'est le cas aujourd'hui, être obligé de traiter avec un *Bundesrat* dominé par les partis qui constituent l'opposition au *Bundestag*. Cette situation tend à accroître l'importance de la coordination et la conciliation entre les autorités fédérales et celles des *Länder* et explique les difficultés rencontrées parfois dans ce domaine.

Dans le passé, la coordination entre la Fédération et les *Länder* a non seulement permis d'éviter des conflits politiques majeurs, mais elle a également facilité l'instauration d'une coopération satisfaisante au jour le jour. Il est certain que la séparation relativement stricte des compétences dictée par la Constitution y contribue pour beaucoup. Toutefois, il a fallu pas mal de temps au système pour relever le défi historique de la réunification, les “anciens *Länder*” ayant adopté une “politique de protection des droits acquis” alors que la Fédération ne disposait pas des moyens nécessaires pour les amener à accroître leur contribution financière.

Dans ce contexte, il a fallu développer de nouvelles formes de négociation entre les deux parties qui leur permettent de s'entendre avant que ne démarre le processus législatif ou, au moins, pendant celui-ci. C'est ainsi que lors d'une réunion ad hoc tenue en mars 1993 -- un précédent historique --, les chefs de gouvernement et les Ministres des Finances de la Fédération et des *Länder* se sont entendus pour établir un Pacte de Solidarité réalisant un compromis au sujet des besoins financiers des “nouveaux *Länder*” (ex-Allemagne de l'Est) et du futur système de péréquation financière dont il sera question plus loin. Dans un autre cas, il a fallu plusieurs réunions “au coin du feu” (*Kamingespraeche*) entre le Chancelier et les Premiers Ministres des *Länder* pour que le *Bundesrat* approuve les plans de réforme des chemins de fer fédéraux ainsi que les changements constitutionnels nécessités par la réunification. Ces réunions informelles peuvent se justifier par les résultats obtenus bien que le manque d'information écrite sur les débats et les décisions peut engendrer de la confusion parmi les instances chargées d'appliquer les décisions. Certains observateurs critiquent, en outre, leur manque de transparence et l'affaiblissement conséquent des pouvoirs des organismes législatifs dans leurs domaines de compétence spécifiques.

La coordination et la conciliation s'avèrent particulièrement cruciales dans le domaine financier. En principe, la Fédération et les *Länder* sont séparément responsables des dépenses liées à l'accomplissement de leurs diverses tâches (article 104a LF). La Constitution, qui définit la répartition des recettes fiscales (article 106 LF), cherche à réaliser un partage raisonnable entre la Fédération et les *Länder* et à uniformiser la situation de ces derniers (article 107 LF). Si les deux parties gèrent leurs finances de façon autonome, elles doivent tenir compte de la nécessité de réaliser un équilibre économique global (article 109 paragraphes 1 et 2 LF). Toutefois, les *Länder* et les municipalités disposent d'une marge de manœuvre limitée sur le plan budgétaire. En effet, une grande partie des recettes et, dans une certaine mesure, des dépenses sont déterminées par les lois fédérales qui ne peuvent être modifiées que par une action conjointe des autorités fédérales et des *Länder*. De plus, conformément à la constitution, les deux parties peuvent emprunter librement -- en principe, dans la limite de leurs dépenses annuelles en investissements (article 115 LF).

En 1969, le gouvernement fédéral a adopté, avec l'accord du *Bundesrat*, une loi définissant les principes de budgétisation que les deux parties doivent respecter et les oblige à tenir compte des tendances économiques et à effectuer une planification financière sur cinq ans, à partir de la première année d'introduction du Plan financier. Cette loi a également créé un Conseil de Planification Financière (*Finanzplanungsrat*) sur lequel siègent les ministres des Finances et des Affaires Économiques de la Fédération, les ministres des Finances des *Länder*, des délégués des collectivités locales et de leurs associations ainsi que des représentants de la *Bundesbank* (la banque centrale). Le Conseil soumet des recommandations concernant la systématisation et la coordination de la planification budgétaire au sein de la Fédération et des *Länder*. En dépit de l'absence de pouvoirs de sanction et du caractère non obligatoire de ses recommandations, le travail qu'il a effectué au cours des dernières années a permis l'élaboration d'une politique financière coordonnée et permettant la consolidation budgétaire.

L'objectif de l'article 9a de la Constitution est de permettre au gouvernement fédéral et aux *Länder* d'effectuer une planification globale et commune dans les trois domaines suivants: la création et le développement des institutions d'enseignement supérieur ; l'amélioration des structures économiques et agricoles régionales ; et la préservation du littoral, domaine où la Fédération participe exceptionnellement

à l'exercice des responsabilités des *Länder*. Conformément à cet article, plusieurs comités de planification mixtes ont été établis. Mais leurs décisions (qui doivent être approuvées à la majorité des trois quarts des membres) ne sont pas légalement contraignantes et l'accord des *Länder* concernés est nécessaire pour entreprendre les projets. Cependant les *Länder* sont fortement incités à les approuver car ils obtiendront de cette façon des fonds du gouvernement fédéral.

II - LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le Président de la Fédération nomme et démet les ministres sur recommandation du Chancelier (Article 64 LF) qui est élu par le Bundestag (Article 63 LF). Le Parlement ne peut émettre un vote de censure à l'égard des ministres individuels et seul le Bundestag peut démettre le Chancelier, ce qu'il fait en élisant un successeur (Article 67 LF). L'article 65 de la Constitution définit la répartition des responsabilités au sein du gouvernement fédéral dans les termes suivants : “le Chancelier fédéral est responsable de concevoir et d'émettre des directives politiques générales et est responsable de leur application. Dans le cadre ainsi établi, chaque ministre fédéral gérera son ministère de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral résoudra les différences d'opinions entre ministres fédéraux. Le Chancelier fédéral dirigera l'action du gouvernement fédéral conformément aux Règles de procédures adoptées par cette dernière instance et approuvées par le Président de la Fédération”. Il est évident que les trois principes de l'article 65 -- qui concernent le Chancelier ou les directives, la responsabilité ministérielle et la responsabilité du Conseil des Ministres -- ne sont pas intrinsèquement harmonieux et qu'il est nécessaire de les réconcilier en pratique. Les Règles de procédures que l'article 65 de la Constitution recommande d'appliquer fournissent un début d'explication sur la façon dont cette réconciliation peut être effectuée.

Les principales caractéristiques des Règles de procédures sont les suivantes : le Chancelier établit les directives politiques ; les ministres doivent informer le Chancelier de tous leurs projets et plans pertinents ; la quasi totalité des projets de loi doivent être présentés au Parlement ; l'ensemble du Conseil des Ministres doit discuter toute question ayant une grande importance politique et prendre les décisions qui s'imposent. Lorsqu'il existe des différences d'opinion entre les ministres, le Conseil des Ministres ne les examinera que si les ministres concernés ne réussissent pas, en dépit de leurs efforts, à réaliser un compromis. Lorsqu'il s'agit de questions budgétaires, l'influence exercée par le Ministre des Finances est particulièrement forte et le Conseil des Ministres ne peut passer outre à ses décisions que si la majorité de ses membres (Chancelier compris) en décident ainsi. Toutes les décisions sont prises à la majorité des voix, le vote du président (fonction habituellement confiée au Chancelier) étant décisif en cas d'égalité. Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les dirigeants des *Länder* doivent se réunir plusieurs fois au cours de l'année.

Les règlements ordinaires (*Gemeinsame Geschaeftsordnung*, GGO) régissent la coopération entre les divers ministères et le travail de chacun d'entre eux. Ils se caractérisent surtout par le fait que l'unité de base de chaque ministère est la division (*Referat*) qui comprend généralement trois à dix fonctionnaires, en plus du responsable, et à laquelle on assigne des tâches spécifiques en évitant les conflits de juridiction. Les divisions forment des directions générales qui, à leur tour, sont divisées en directions comprenant au moins cinq divisions.

Toutes les lettres provenant de l'extérieur sont enregistrées et présentées au directeur général ou au directeur responsable qui en informe le chef de division et, dans le cas où elles abordent des questions importantes sur le plan politique, le ministre ou le Secrétaire d'État. La division responsable doit mettre au

courant toutes les unités de travail concernées, de façon verbale et si possible par téléphone. Tous les résultats devront être enregistrés dans des dossiers qui doivent en tout temps préciser la nature du travail. Les projets devront être signés par toutes les divisions intéressées qui en assument donc la responsabilité dans la limite de leurs compétences. Les différences d'opinion entre les unités sont résolues par le responsable de niveau hiérarchique supérieur et, en fin de compte, par le ministre. En ce qui concerne la correspondance adressée à l'extérieur, si le ministre signe les lettres ayant une importance politique particulière, les autres le sont généralement par les chefs de division.

Les mêmes principes s'appliquent à la coopération entre les différents ministres, sachant que les ministres concernés par une question particulière doivent s'entendre avant de les adresser, pour examen et décision, au Conseil des Ministres (voir sections VI et VII). Le ministère qui assume la responsabilité principale d'un sujet devra donc informer les ministres intéressés et leur faire signer ses documents adressés au Conseil des Ministres. À cette fin, il organise fréquemment des réunions interministérielles au niveau des chefs de division. Les questions non résolues à ce niveau seront adressées au niveau supérieur et remonteront, lorsque les ministres ne réussissent pas à réaliser un consensus après plusieurs tentatives, jusqu'au Conseil des Ministres.

Les questions non résolues seront adressées au Bureau du Chancelier sous la forme d'un document au Conseil des Ministres (*Kabinettsache*) qui indiquera les conséquences financières des propositions et précisera si le cadre budgétaire courant en a tenu compte. Le Chef de Bureau (qui a rang de ministre) prépare l'ordre du jour des réunions du Conseil des Ministres en se conformant aux instructions du Chancelier.

Les GGO spécifient les autres règles détaillées régissant l'élaboration des propositions législatives qui seront soumises au Parlement avant de devenir des lois fédérales. Lorsqu'il s'agit de propositions politiquement importantes, il est nécessaire d'en informer le Bureau du Chancelier à l'avance, d'instaurer une coopération interministérielle dès la phase préparatoire et d'aviser le Ministère des Finances au cas où ces projets affecteraient les recettes ou les dépenses de la Fédération, des *Länder* ou des communes. En règle générale, le Ministère des Finances s'implique dès la phase de planification des propositions, soit bien avant qu'elles ne soient présentées au Conseil des Ministres. Enfin, les *Länder* ou les communes devront être informés de tous les projets de loi qui les affectent de façon à pouvoir présenter leurs commentaires; le document étudié en Conseil des Ministres devra faire état de ces représentations.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral recourt peu aux Comités ou à des réunions institutionnalisées auxquelles participent des ministres responsables d'un même domaine politique. Le Chancelier préfère habituellement les réunions ad hoc avec chaque ministre car elles permettent, à son avis, de discuter plus efficacement de projets ou de problèmes spécifiques lorsque le besoin s'en fait sentir. En dépit de cela, des comités du Conseil des Ministres suivent différents domaines d'inégale importance, tels les questions de la Communauté Européenne, l'économie, la technologie, la sécurité, l'environnement et la santé.

Plusieurs questions sont également discutées lors de réunions des partenaires de la coalition gouvernementale et des chefs de groupes parlementaires. Cette procédure a récemment suscité des critiques, les organismes statutaires de prise de décision étant trop souvent confrontés à des décisions considérées comme sacro-saintes parce qu'elles ont été approuvées par le gouvernement fédéral et les dirigeants des partis.Toutefois, cette forme de prise de décision est justifiée par ses résultats (comme nous l'avons déjà indiqué plus haut).

Par ailleurs, plusieurs Comités de Secrétaires d'État jouent un rôle important. C'est le cas du comité mensuel chargé de discuter des politiques de l'Union Européenne et de résoudre les questions en suspens. Jusqu'en septembre 1995, y participaient à titre permanent les Secrétaires d'État des Ministères des

Affaires Étrangères, de l'Économie, des Finances et de l'Agriculture ainsi que le Ministre d'État responsable des questions communautaires au Bureau du Chancelier et, sur invitation, d'autres ministres concernés par les questions discutées. À l'heure actuelle, en raison de l'importance croissante des affaires communautaires, les Secrétaires d'État de tous les ministères participent à ces comités, bien que les réunions souffrent parfois d'une si large participation.

Un autre Comité des Secrétaires d'État chargé des rapports avec les nouveaux *Länder* et de leur processus de reconstruction se réunit en principe toutes les semaines, sur convocation du Chef du Bureau du Chancelier. Enfin, les Ministres de l'Économie et des Finances du gouvernement fédéral rencontrent, à plusieurs reprises au cours de l'année, les Secrétaires d'État des nouveaux *Länder* pour discuter de la situation de ces derniers.

L'importance des Comités des Secrétaires d'État tient à leur expertise et à leur influence politique. Leurs décisions étant souvent très détaillées, les unités de base des ministères s'y réfèrent pour accomplir leurs tâches quotidiennes. Il est certain que la préparation de leur ordre du jour sera d'autant plus soignée que les réunions seront moins rapprochées.

III - LE BUREAU DU CHANCELIER

Comme dans les autres ministères, la division (*Referat*) est l'unité de base du Bureau du Chancelier qui comprend six départements : Intérieur et Affaires Juridiques ; Relations Étrangères ; Aide au Développement et Sécurité ; Questions Sociales ; Environnement ; Transports ; Agriculture et Recherche et Développement ; Économie et Finances ; Analyse Politique et Sociale ; Communications et Relations Publiques ; Coordination des Services de Renseignements. Les départements sont, à leur tour, divisés en groupes qui diffèrent des directions ministérielles sur deux plans. Tout d'abord, ils ne comprennent que quatre divisions alors que les secondes en comptent au minimum cinq. Par ailleurs, chaque responsable de groupe remplit les tâches d'un chef de division alors que les rapports du chef d'une direction ministérielle avec les divisions qu'il supervise sont principalement hiérarchiques.

Les modèles de comportement sont assez peu bureaucratiques et hiérarchiques, situation qui tient à l'organisation du groupe, à l'intensité de la charge de travail, à l'intégrité professionnelle des personnes appartenant au Bureau du Chancelier et à leur petit nombre.Tous ces facteurs contribuent au développement de relations étroites sur le plan personnel et professionnel et à l'établissement de bonnes habitudes de travail et d'un climat de confiance mutuelle. Les divisions sont conçues de façon à correspondre au champ de juridiction des différents ministères. S'il est possible que plusieurs divisions suivent conjointement les ministères les plus importants, comme les Affaires Étrangères ou de l'Intérieur, certaines d'entre elles peuvent superviser deux ministères. Enfin, des groupes et des divisions dotés de compétences transversales sont chargés de suivre les questions transectorielles comme celles ayant trait à l'Union Européenne.

Toutes les unités de travail doivent se tenir constamment au courant des évolutions politiques importantes qui peuvent survenir dans leurs ministères respectifs. Elles établissent à cette fin des contacts directs avec les différents responsables -- habituellement les directeurs -- des ministères, participent aux réunions interministérielles et, enfin, suivent et évaluent les informations fournies par d'autres sources tels que les magazines, les journaux spécialisés, etc.

Au sein du Bureau du Chancelier, l'unité chargée d'un domaine politique s'occupe de tout le travail correspondant, toutes les informations pertinentes devant transiter par elle. Pour pouvoir intervenir

rapidement et de façon cohérente dans le processus de prise de décision et d'exécution, elle doit en outre compter sur les renseignements transmis par la direction supérieure -- terme qui englobe les deux Ministres d'État en place à l'heure actuelle, le Chef du Bureau du Chancelier et le Chancelier lui-même. Plusieurs mécanismes servent à accélérer le flux des informations au sein du Bureau mais les groupes n'ont pas besoin de mécanismes formels étant donné les relations étroites établies au sein de leurs équipes. Les départements se réunissent au moins une fois par semaine, habituellement au début de la semaine, pour discuter du travail à venir et échanger des informations. Quant aux chefs de département, ils se réunissent tous les matins avec les Ministres d'État, le Chef du Bureau du Chancelier et quelques assistants pour échanger des informations et établir les instructions qui seront communiquées aux unités de travail.

Chacun des deux Ministres d'État du Bureau du Chancelier suit des domaines politiques spécifiques, tels que les affaires communautaires et la coordination entre la Fédération et les *Länder*. Traditionnellement, le Ministre d'État responsable des affaires communautaires invite (si possible toutes les semaines) les fonctionnaires chargés de ces questions à participer à “un groupe de travail sur l'Europe”. La réunion constitue un panel d'information intéressant -- même au niveau des intuitions et opinions non consignées par écrit -- et permet de renforcer les relations professionnelles entre les Secrétaires d'État et les fonctionnaires.

En outre, les chefs de département entretiennent des contacts permanents avec le Chancelier et le Chef de son Bureau et les groupes peuvent facilement rencontrer la direction supérieure, y compris les Ministres d'État et le Chef du Bureau.

Le Bureau du Chancelier est chargé de la coordination des relations entre la Fédération et des *Länder*. Comme nous l'avons déjà mentionné, les Règles de procédures stipulent que le Gouvernement fédéral et les responsables des *Länder* doivent se réunir plusieurs fois par an pour examiner tous les aspects de leurs relations. Organisées à l'heure actuelle deux ou trois fois par an, ces rencontres auxquelles assistent le Chancelier, les Premiers Ministres des *Länder* ainsi que les ministres fédéraux concernés sont précédées de réunions préparatoires qui réunissent les chefs de leurs bureaux (et des Secrétaires d'État si nécessaire). L'importance attachée aux relations avec les *Länder* est également soulignée par l'obligation faite aux ministres fédéraux d'informer le Bureau du Chancelier des lettres qu'ils adressent aux 16 *Länder* et de celles qui abordent des problèmes politiques généraux.

La coordination politique à haut niveau s'effectue principalement à l'occasion des rencontres du chef du Bureau du Chancelier avec les Secrétaires d'État des différents ministères. Au cours de ces réunions, qui se tiennent deux jours avant les réunions du Conseil des Ministres, les participants discutent du prochain ordre du jour et résolvent, si possible, les problèmes administratifs, ce qui permet au Conseil des Ministres de se concentrer sur les questions importantes. Comme les participants ont la possibilité d'aborder d'autres questions, ces réunions permettent également aux unités de travail du Bureau du Chancelier d'influencer les groupes ministériels qui travaillent, au stade préliminaire, sur d'autres projets. Ces groupes savent, en effet, que s'ils ne répondent pas adéquatement à leurs interrogations, le chef du Bureau du Chancelier pourrait poser des questions embarrassantes lors de ses rencontres avec les Secrétaires d'État.

De telles pressions sont toutefois limitées car, contrairement à d'autres centres de gouvernement, le Bureau du Chancelier et ses responsables ne peuvent pas adresser des directives aux ministères. Le principe de la responsabilité ministérielle établi par l'article 65 de la Constitution permet à ces derniers ainsi qu'à leurs équipes d'avoir confiance en leurs actions et décisions, une situation plutôt saine. Le fait que chaque ministère soit responsable de sa politique de personnel, de son recrutement et de ses promotions renforce de façon considérable cette confiance. Et, si l'approbation du Conseil des Ministres est nécessaire pour nommer les responsables du rang le plus élevé, il s'agit là normalement d'une formalité. Les fonctionnaires proviennent de tous les *Länder* (Article 36 LF) et de plusieurs universités ayant une bonne réputation. À ce propos, précisons que l'établissement d'universités prestigieuses constituait un motif de

fierté pour les différents États allemands souverains avant 1870 et que l'Allemagne ne possède toujours pas aujourd'hui d'équivalent national aux grandes universités privées (*Ivy league*) des États-Unis. Enfin, si le Bureau du Chancelier recrute une grande partie de ses fonctionnaires au sein des ministères, un certain nombre réintègrent par la suite leur ministère d'origine.

Ces éléments renforcent l'efficacité des méthodes fondées sur la persuasion plutôt que le commandement. Un fonctionnaire appartenant au Bureau du Chancelier aura intérêt à gagner la coopération et la confiance de ses collègues en effectuant un travail de qualité, en faisant preuve de loyauté et, occasionnellement, en fournissant certaines informations difficiles à obtenir au sein de ministères intéressés exclusivement par leurs propres activités. Naturellement, l'article 65 de la Constitution permet à chaque Chancelier d'imprimer son style de travail et d'exercice de l'autorité, ce qui influence grandement les conditions de travail de chaque responsable de son Bureau. Les ministères connaissent l'étendue de leurs droits dans les circonstances normales de sorte que les pressions exercées sur eux restent sans effet. Ceci dit, ils ont également conscience du poids politique des opinions des responsables du Bureau du Chancelier.

Il convient d'indiquer, à ce propos, que certains analystes en se référant à l'article 65 estiment même que si le Bureau du Chancelier essayait d'établir une véritable planification centrale des décisions -- c'est-à-dire d'aller au-delà de la coordination et de l'établissement de règles de procédures -- cette tentative poserait problème. Des tentatives en ce sens ont toujours échoué par le passé. Cela a notamment été le cas lorsque l'on a décidé de créer, au cours des premières années de la coalition socialiste libérale formée en 1969, un Département de la Planification (*Planungsabteilung*) au sein du Bureau du Chancelier, Département auquel les ministères devaient adresser tous les mois des rapports sur leurs projets. Ces derniers étaient classifiés et intégrés dans des programmes de réforme politique à moyen terme. Le Bureau créa, également, des groupes interministériels (auxquels participait un de ses secrétaires) chargés d'identifier les perspectives à long terme et invita les responsables des *Länder* à y participer. Les résultats étaient rassemblés par un comité du Bureau alors que d'autres comités examinaient les possibilités de modifier la structure et l'administration du gouvernement fédéral. Ces activités ont suscité une grande résistance tant au sein des ministères qu'au Bureau du Chancelier, les anciens départements jugeant que le Département de la Planification avait été greffé inutilement sur une organisation qui fonctionnait de façon satisfaisante. De leur côté, les *Länder*, où les Conservateurs étaient généralement au pouvoir à l'époque, n'étaient pas intéressés à coopérer. Le Département de la Planification perdit son influence sous le Chancelier Schmidt et fut aboli par le Chancelier Kohl.

À l'heure actuelle, le Bureau du Chancelier dispose d'un système d'information qui lui permet d'avoir constamment un aperçu des projets du gouvernement, et en particulier des projets législatifs, ainsi que de leurs échéanciers. Un tel mécanisme peut sembler modeste par rapport au concept plus ambitieux du Département de la Planification. Mais, comme certains observateurs l'ont judicieusement fait remarquer, une programmation apparemment simple exerce une influence positive et permet de rationaliser la forme et le contenu de la prise de décision au sein du gouvernement.

Grâce aux contacts établis avec les équipes de planification des ministères, le Bureau du Chancelier peut être informé de leurs activités. Certains ministères, particulièrement ceux des Affaires étrangères et de l'Intérieur, ont créé d'énormes directions de planification qui fonctionnent comme des groupes d'experts. Au Ministère de l'Intérieur, ce rôle est dévolu à la Direction générale chargée des principales questions de politique intérieure.

On retrouve, dans certaines divisions du Bureau du Chancelier, des spécialistes qui effectuent des travaux d'analyse et de planification, scrutent les tendances politiques, les programmes et les modèles de résolution des problèmes discutés par l'ensemble du public et des milieux spécialisés et, enfin, évaluent les publications politiques et les discours des groupes politiques influents. Mais, le nombre de personnes affectées à ces tâches est très limité. Une autre source d'expertise précieuse est fournie par quelques groupes

de réflexion privés, tels que les fondations *Bertelsmann* et *Stiftung Wissenschaft und Politik*.

Si le Bureau du Chancelier doit éviter d'effectuer un contrôle trop général, pour ne pas dire trop faible sur les ministères, il ne doit pas non plus céder à la tentation de la micro-gestion et à ses illusions. L'expérience montre qu'il est préférable de confier la responsabilité de presque tous les projets politiques à des ministère spécifiques car ils possèdent les ressources nécessaires pour les mener à bien, ce qui n'est pas le cas des autres organismes. Lorsque le Bureau du Chancelier s'en charge, il arrive fréquemment que les ministères s'y intéressent moins ou, ce qui est encore pire, ne manifestent qu'un intérêt superficiel. En définitive, le Bureau obtient de meilleurs résultats si, tout en effectuant un important travail de réflexion, il adopte une stratégie consistant à inciter constamment les ministères à réfléchir, à agir et à rendre compte.

Enfin, il convient de mentionner le Bureau d'information et de presse (BIG). Le Secrétaire d'État qui en a la charge est le porte-parole du gouvernement et rend directement compte au Chancelier. Le BIP informe le gouvernement au sujet des médias (allemands et étrangers) et vice-versa et garde le contact avec les divisions ministérielles chargées des relations publiques. Avant d'accepter d'accorder une interview à des médias étrangers, le ministre sollicité doit en informer le BIP.

IV - LE SYSTÈME BUDGÉTAIRE ALLEMAND ET LE MINISTÈRE DES FINANCES

Conformément aux règles établies par la Constitution et aux principes de la loi des finances, la Fédération et les *Länder* appliquent des procédures de budgétisation identiques. Les législations déterminent les différentes phases au travers desquelles les budgets doivent passer, autrement dit le cycle budgétaire. Différentes instances interviennent dans la prise de décision au cours de ce processus : l'exécutif (le gouvernement et l'administration) élabore la loi des finances et le budget proprement dit (que nous désignerons par la suite par l'expression “projet de budget”) et exécute le budget voté par le Parlement. Le Parlement est chargé d'examiner le projet de budget, d'adopter le budget final, et d'approuver par la suite la gestion financière du gouvernement en se fondant sur les comptes présentés par le Ministre des Finances pour l'exercice en question ainsi que sur les commentaires de la Cour Fédérale d'Audit (l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques).

Les graphiques 1 et 2, présentés en annexe de ce document, indiquent le montant des budgets alloués aux différentes composantes du secteur public en 1992 ainsi que la répartition du budget fédéral entre les divers domaines de dépenses en 1996 (dans le cas du graphique 2, il s'agit des objectifs).

La loi fédérale sur les principes budgétaires oblige la Fédération et tous les *Länder* à établir de façon distincte et sur une base régulière une planification budgétaire à cinq ans. Chaque année, après avoir été amendé puis approuvé par le Conseil des Ministres, le Plan budgétaire qui en résulte doit être soumis pour information aux Parlements respectifs et au *Bundesrat* (dans le cas de la Fédération). Comptant environ 40 catégories de dépenses fonctionnelles, il est fondé sur des estimations pluriannuelles relatives à chaque poste de dépenses et de recettes figurant dans le budget ; recalculées chaque année, elles sont préparées et ajustées lors des discussions annuelles qui se tiennent entre le Ministre des Finances et les ministères dépensiers lors de l'élaboration du budget annuel. Non seulement ce plan peut être considéré comme une traduction monétaire du programme d'action de l'État mais son élaboration permet d'uniformiser les intérêts et d'instaurer une coordination entre le Ministre des Finances et le Bureau du Chancelier.

Le budget se distingue par le nombre extrêmement élevé de postes de dépenses ayant force de loi. Les dépenses fédérales, -- 450 milliards DM -- sont en effet réparties entre 7 500 postes de dépenses. Plus

de 80 pour cent d'entre eux nécessitent des dépenses inférieures à 10 millions et, au total, représentent moins de deux pour cent des dépenses totales.

Ce processus de budgétisation très détaillé permet au Parlement d'exercer une influence prédominante sur le budget et favorise une planification très spécifique et une exécution rigoureuse de chacune des différentes mesures gouvernementales. Les décisions portant sur les fonds alloués à chaque poste de dépenses au cours du prochain exercice sont prises en se fondant sur le budget global, la planification financière à moyen-terme ainsi que les estimations établies pour les trois prochaines années. Les ministères concernés ne s'intéresseront donc pas uniquement à leurs besoins pour les années prochaines mais devront évaluer aussi l'impact de chaque mesure spécifique et ses incidences sur les autres composantes du budget.

Par contre, il semble que cette procédure encourage l'adoption d'une approche bureaucratique et inefficace et réduise la souplesse d'exécution du budget. Il est possible de pallier à ces inconvénients en transférant des fonds d'un poste de dépense à un autre si la loi budgétaire l'autorise ou si l'on inclut une mention à cet effet dans le plan budgétaire. Par ailleurs, on s'est efforcé de diminuer le nombre de postes de dépenses, qui sont ainsi passés au cours des dernières années de 10 000 à 7 500, soit une baisse de 25 pour cent. C'est ainsi que, dans le passé, de nombreux centres de recherche bénéficiaient d'allocations budgétaires distinctes accordées au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement. À l'heure actuelle, on regroupe les allocations versées à plusieurs institutions de ce type en indiquant la répartition des fonds dans une note explicative annexée au budget. S'il est possible de simplifier la gestion en réduisant le nombre de postes de dépenses, on doit cependant le faire avec précaution car il faut s'assurer que le budget contient encore un nombre suffisant d'informations pour servir de guide et d'instrument de planification.

Alors que la responsabilité des questions budgétaires -- et notamment de la préparation, de la gestion des fonds et de la responsabilisation -- incombe au Ministère des Finances, les autres ministères sont chargés de l'exécution du budget. Au sein du Ministère des Finances -- qui présente la même organisation que les autres --, les principales responsabilités en matière de planification, de coordination intra-gouvernementale et d'exécution des parties dépenses et recettes du budget sont assumées par la Direction générale du budget. Les questions fiscales relèvent de la Direction générale chargée de la fiscalité et de la politique financière. La Direction générale du budget emploie environ 250 personnes travaillant au sein de quatre directions qui comptent globalement 24 divisions. Sur ces 24 divisions, 16 sont particulièrement chargées de suivre les ministères dépensiers et de suivre les nouvelles propositions de leur conception jusqu'à leur adoption législative. Parmi les autres divisions qui, elles, traitent de questions plus générales, la Division générale est la principale responsable de l'élaboration du budget annuel et du plan financier ainsi que de tout le travail de coordination.

Le Ministère des Finances établit les politiques budgétaires et financières du gouvernement fédéral et s'occupe des dépenses et des recettes. Ces responsabilités, auxquelles s'ajoute le contrôle du budget et des dépenses, lui permettent d'exercer une influence significative lorsqu'ils s'agit d'établir les priorités gouvernementales et d'appliquer les politiques. Conformément à l'article 110 seq. de la Constitution, le Ministère des Finances est, également, responsable du plan budgétaire et de la loi de finances. Lors de la préparation du budget, il peut s'opposer aux propositions de dépenses des autres ministères ou les modifier -- ce qui signifie habituellement les réduire. Un ministre dont les demandes budgétaires sont rejetées peut, s'il juge la question importante, en appeler au Conseil des Ministres au sein duquel le Ministère des Finances bénéficie d'une position renforcée par le droit de veto virtuel que lui confèrent la Constitution et les règles de procédures du gouvernement fédéral. Cela signifie que le Chancelier et le Ministère des Finances exercent, tous les deux, une forte influence. Ceci dit, le Conseil des Ministres ne pourra passer outre la décision du Ministère des Finances que par un vote majoritaire (y compris celui du Chancelier). La même règle s'applique à toutes les questions financières d'importance sachant que le Conseil des

Ministres ne peut en aucun cas renverser la décision du Ministère des Finances lorsque les dépenses excèdent les estimations budgétaires. C'est pourquoi le Ministère des Finances doit être informé dès le début du processus d'élaboration de toutes les nouvelles propositions législatives.

Alors que les ministères sont surtout chargés d'appliquer le budget, le Ministère des Finances est responsable des aspects de la gestion budgétaire qui concernent plus d'un ministère, mission qui l'amène à suivre l'exécution du budget et à intervenir lorsque nécessaire. Il peut ainsi bloquer les dépenses lorsque leur évolution ou celle des recettes ne correspond pas aux prévisions du Plan financier (comme ce fut le cas à la fin de 1995). En raison de cette responsabilité globale, les autres ministères doivent obtenir son approbation avant toute déviation par rapport aux estimations budgétaires. Ils doivent, notamment, le faire lorsqu'ils n'ont pas établi de prévision pour une dépense et qu'ils ont besoin d'effectuer des “dépenses extra budgétaires”.

Certains critiques considèrent que l'influence du Ministère des Finances conduit à accorder trop d'importance aux considérations budgétaires. Selon eux, la position de ce ministère menace le pouvoir et l'indépendance relative des autres ministères ainsi que le pouvoir d'établir des directives conférées au Chancelier. Toutefois, à l'instar du Bureau du Chancelier, le Ministère des Finances ne s'est pas transformé en un “superministère” et un centre de planification. Il ne dispose pas des capacités de planification nécessaires pour contrer les propositions soumises par les ministères et doit se limiter à examiner leurs politiques sous un angle d'équilibre budgétaire et fiscal. De toute façon, le niveau croissant de la dette publique dans la plupart des pays de l'OCDE semble suggérer qu'il serait peut-être même nécessaire de renforcer la position de ce Ministère.

Pour accélérer le processus de planification et d'examen, le Ministère des Finances utilise, depuis plus de dix ans, une liste interne dite “Liste des 100 questions”. Celle-ci consolide les divers postes de dépenses en 125 LFocs environ qui englobent tous les postes importants sur le plan budgétaire et politique et ceux dont la planification s'avère particulièrement difficile. Les LFocs peuvent inclure des postes de dépenses, la totalité ou une partie des budgets des ministères. La liste intègre toutes les informations nécessaires pour préparer :

1) les estimations budgétaires relatives à l'exercice courant et au Plan financier en cours ;

2) les dépenses effectivement engagées durant le présent exercice ;

3) les engagements pris pour les exercices suivants à la suite de décisions du Parlement (les affectations) ;

4) les risques liés aux tendances économiques générales (dépenses influencées par la conjoncture, dépenses du marché du travail) ;

5) Les projections concernant les dépenses additionnelles et les réductions qu'il conviendrait d'effectuer sont établies en se fondant sur les informations fournies par les divisions appropriées.

Grâce à cette liste, le Ministère des Finances est en mesure d'effectuer une première évaluation des dépenses bien avant que ne commence la préparation du budget fondée sur les propositions des ministères. Il peut aussi définir, en tenant compte des estimations des recettes et des impôts, les principes qui guideront cette étape de travail.

La préparation du budget exige environ quinze mois. Les étapes préliminaires interviennent à l'automne, soit deux ans avant le début de l'exercice concerné. En décembre/janvier, le Ministère des

Finances adresse à toutes les agences fédérales une circulaire comportant des directives détaillées concernant la préparation et la présentation des propositions budgétaires. Outre une évaluation générale de la situation budgétaire, cette circulaire fournit des instructions au sujet de la budgétisation des dépenses et des recettes ainsi que de la gestion des dépenses de personnel. Elle peut aussi :

1) fixer des plafonds généraux ou spécifiques de dépenses ;

2) imposer en détails les critères pour chiffrer les dépenses de personnel ;

3) établir les principes gouvernant l'acquisition et l'entretien des véhicules officiels ou l'achat de meubles ou d'équipement pour les locaux officiels ;

4) comporter des instructions visant à s'assurer que la création de nouveaux postes sera compensée par des réductions correspondantes à même le budget du ministère et qu'il n'y aura pas de revalorisation des postes permanents.

Au sein de chaque agence, les responsables du budget sont chargés d'établir les estimations de dépenses qui sont présentées au niveau organisationnel immédiatement supérieur, habituellement un ministère. Ces autorités regroupent les projections des agences qu'elles supervisent et soumettent leurs propositions budgétaires au Ministères des Finances au plus tard à la fin février ou au début mars.

Le Ministère des Finances examine à nouveau les propositions soumises par les ministres fédéraux suprêmes et s'assure que les dépenses totales n'excèdent pas les prévisions de recettes (en tenant compte du niveau d'emprunt net fixé en fonction des conditions économiques générales). À cette fin, il doit réévaluer le Plan financier en vigueur pour établir les indices de référence qui serviront à apporter les ajustements nécessaires au plan révisé. S'agissant des recettes fiscales, il se fonde sur les estimations établies par le “Groupe de travail chargé d'estimer les recettes fiscales”. Ce groupe indépendant, qui se réunit au printemps, comprend le Ministère fédéral des Finances chargé de la coordination, les Ministères de l'Économie et des Finances des *Länder*, l'Union fédérale des Associations centrales des Communes, la *Bundesbank*, le Bureau fédéral des Statistiques, le Groupe d'Experts pour l'Évaluation des Tendances Macro-Économiques et les principaux instituts de recherche. Y participent donc des spécialistes du secteur public et d'institutions indépendantes. Enfin, le Ministère des Finances prend également en compte les recommandations du Conseil de la Planification Financière qui est chargé de coordonner l'action de la Fédération, des *Länder* et des communes dans ce domaine.

Le Ministre des Finances peut demander des clarifications à propos de chaque poste de dépense ou des informations concernant les estimations budgétaires que les ministères fédéraux sont tenus de lui adresser. Conformément aux dispositions de la législation budgétaire allemande, la préparation et l'exécution du budget doivent se faire en respectant les principes d'efficience et d'économie. Le Ministère des Finances n'est pas obligé d'accepter les propositions des ministres fédéraux et peut les modifier après avoir consulté les agences concernées.

Le Ministère des Finances discute et évalue les propositions budgétaires avec les ministères dépensiers. Les discussions se déroulent à trois niveaux : celui du chef du bureau qui, au sein de la Direction du Budget, supervise le budget du ministère concerné ; celui du directeur général du Budget ; et enfin au niveau du ministre. Les demandes initiales passent ainsi par différents stades d'examen et sont progressivement ramenées à un niveau compatible avec les ressources économiques et financières. Les questions non résolues au niveau ministériel sont soumises au Conseil des Ministres qui en décidera.

Chaque budget contient trois types de dépenses qui se prêtent à un contrôle inégal et qui exigent des méthodes de négociation différentes :

La première catégorie concerne les dépenses de type contractuelles ou imposées par la législation existante. Elle inclut, en particulier, les dépenses engagées dans le cadre des politiques sociales et de la famille, les dépenses de personnel et enfin, pour citer un exemple de dépense ayant un caractère contractuel, les rentes versées. Pour cette catégorie qui représente plus de 80 pour cent des dépenses totales, les négociations budgétaires se limitent à la vérification des demandes de crédits ou des calculs faits par les ministères concernés et à l'estimation des tendances. Le Ministère des Finances ne peut en effet modifier ces dépenses que si le gouvernement décide de modifier les législations pertinentes garantissant les droits à prestations. La question est débattue actuellement dans le cas des changements structurels qu'il conviendrait d'apporter au système de subventions en faveur des étudiants de niveau universitaire. Dans le cas où il faudrait modifier plusieurs législations, les amendements proposés sont regroupés dans une Loi de Soutien Budgétaire.

Dans la seconde catégorie, on retrouve les dépenses partiellement modifiables. Représentant environ 10 pour cent des dépenses totales, elles concernent l'administration publique. Le Ministère des Finances dispose d'un pouvoir d'action limité dans ce domaine car ces besoins budgétaires sont généralement déterminés en se fondant sur l'expérience et la plausibilité. Cependant, dans la mesure du possible, il devrait s'efforcer d'établir des normes et des procédures que les ministères seraient tenus d'appliquer pour chiffrer leurs dépenses, et les leur communiquer en temps utile. Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'une fonction essentielle de la circulaire encadrant la préparation du budget dont nous avons discuté plus haut.

La troisième catégorie englobe les dépenses discrétionnaires, c'est à dire les subventions, les projets d'achat de biens et services ainsi que les projets de développement qui représentent globalement moins de cinq pour cent des dépenses totales. La décision de les engager intervient souvent à un niveau plus politique que celui des fonctionnaires, comme c'est le cas par exemple des dépenses liées au lancement d'un nouveau programme de recherche.

Quant à l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques, en plus de ses activités d'audit ex-post, elle s'implique dans le processus de préparation du budget par le gouvernement ainsi que dans le processus d'autorisation par le Parlement. Toutefois, ses représentants ne participent qu'aux négociations se déroulant au niveau des bureaux des ministères car les discussions aux échelons supérieurs ont souvent un caractère plus politique que technique.

Lorsque les négociations sont achevées, le Ministère des Finances élabore le projet de loi des finances qu'il transmet au Bureau du Chancelier, lequel le présentera au Conseil des Ministres qui l'adopte généralement au début de juillet.

En raison de son caractère urgent, le Parlement applique pour examiner le projet de loi des finances une procédure différente de celle qu'il utilise dans le cas des autres législations. En effet, en vue d'en accélérer l'approbation, les projets de loi d'affectation et les documents budgétaires correspondants sont soumis simultanément aux deux Chambres du Parlement.

Toutefois, comme dans le cas des autres législations, l'approbation du projet de loi de finance exige trois lectures. Au stade de la première lecture, le Ministre des Finances prononce un discours général dans lequel il expose les considérations ayant guidé l'élaboration des propositions, discours auquel les parlementaires répondent en termes politiques.

Après la première lecture, le projet de loi est transmis aux comités parlementaires qui l'examineront de façon très détaillée. Les principales discussions se déroulent toutefois au sein de la Commission des Finances, elles débutent habituellement en septembre pour se terminer en général à la session finale de la mi-novembre. Ces discussions sont préparées par les rapporteurs de la Commission des

députés spécialisés dans les questions financières des divers ministères.

Au cours de la seconde lecture, les rapporteurs communiquent les résultats des discussions de la Commission aux membres du *Bundestag* réunis en session plénière. Puis, après avoir discuté des demandes de crédit des ministères, la chambre procède au vote de l'ensemble des amendements au projet de loi.

Au cours de la troisième et dernière lecture qui suit immédiatement et se tient donc en novembre/décembre, la discussion porte à nouveau sur l'ensemble du budget que le Bundestag adopte à l'issue d'un vote. Même si l'approbation du *Bundesrat* est ensuite requise, la première Chambre peut ne pas tenir compte de ses objections éventuelles (comme ce fut effectivement le cas en 1995). Une fois qu'il a été contresigné par le Ministre fédéral des Finances et le Chancelier fédéral, puis signé par le Président de la République Fédérale, le budget fédéral devient une loi et est publié au Journal Officiel de la République.

Trois institutions sont chargées du contrôle et de l'audit : le Ministre des Finances rend compte au gouvernement ; l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques examine les dépenses courantes et présente ses commentaires et observations au *Bundestag* qui se prononce alors sur la gestion financière du gouvernement.

En règle générale, les Fonds de Sécurité Sociale élaborent leur propre budget qui ne sont pas intégrés dans les budgets des autorités territoriales (i.e. la Fédération et les *Länder*) [55]. Toutefois, en dépit de cette indépendance juridique, le fait que la Fédération contribue au financement des prestations crée des liens entre les budgets de la Sécurité Sociale et celui de la Fédération. Tel est le cas des fonds de retraite dont 20 pour cent sont financés (à des conditions spécifiques) par des subventions fédérales et le déficit de l'assurance-chômage. Cependant, les soins de santé, les soins de longue durée et les prestations en cas d'accident ne bénéficient pas, en principe, de telles subventions. Ceci dit, le gouvernement fédéral peut influencer par voie législative les conditions d'éligibilité aux prestations et leur niveau.

Si ces fonds présentent des liens avec la partie dépenses du budget, ils sont également reliés à sa recette car les contributions de sécurité sociale sont habituellement déductibles sur le plan fiscal et la plus grande partie des prestations sociales sont exonérées d'impôt. À ce propos, il convient de souligner que les charges fiscales et sociales ne devraient pas compromettre la croissance économique. De nombreux observateurs estiment que les employeurs et les employés acquittent d'ores et déjà des impôts et des charges sociales trop élevés en comparaison du PNB ; le ratio correspondant égalait en effet 44 pour cent en 1995 (les impôts et les charges sociales représentant 24.5 et 19.5 pour cent respectivement de la production intérieure). Pour alléger ce fardeau à l'avenir, il faudra réaliser d'autres économies budgétaires dans l'ensemble du secteur public et du système de sécurité sociale.

V - LES RÉFORMES ET LES DÉFIS RÉCENTS

La réalisation de l'unité allemande qui affecte pratiquement tous les domaines de la vie sociale a constitué, et constitue toujours, le plus important défi que le processus de prise de décision doit relever. Cet événement affecte, en outre, l'ensemble du système budgétaire allemand. Cette situation historique a nécessité des décisions politiques pour lesquelles il n'y avait pas de précédent.

---

[55] Cependant, le budget fédéral couvre les paiements spécifiques de la sécurité sociale pour les fonctionnaires, les juges et les militaires ; il couvre aussi les retraites des victimes de guerre et les allocations similaires.

En principe, immédiatement après la réunification, le système fiscal de la République Fédérale devait s'appliquer à tous les *Länder*, y compris les nouveaux États. Cependant, le Traité d'unification (article 7, paragraphe 3) a prévu l'application de dispositions spéciales durant la période de transition vu les grandes différences existant entre les anciens et les nouveaux *Länder* en termes de capacité financière et de structure des impôts. Même si les impôts ouest-allemands devaient s'appliquer, il a été nécessaire de créer de toute pièce une administration fiscale dans les nouveaux États. Au lieu d'inclure ces derniers dans le système de péréquation courant du gouvernement fédéral, on a donc créé un Fonds pour l'Unité de l'Allemagne. Financé par la Fédération et les anciens *Länder* ainsi que par des emprunts (remboursables en l'an 2 015), ce fonds a permis de transférer 160 milliards DM aux nouveaux *Länder* entre 1990 et 1994.

Le premier janvier 1995, les nouveaux *Länder* furent pleinement intégrés au système fédéral de péréquation financière à la suite de l'adoption de la législation qui créait le Programme de consolidation financière de 1993. Du point de vue des structures, le nouveau système -- fondé sur les principes établis par la décision du 27 mai 1992 de la Cour Constitutionnelle Fédérale -- ne présente pas de différences fondamentales avec l'ancien. Dans le cadre de la péréquation financière horizontale (i.e. entre les différents *Länder*), les paiements de compensation effectués par les *Länder* les plus riches servent à accroître la capacité financière des plus pauvres de façon à ce qu'elle représente au moins 95 pour cent de la capacité financière moyenne de tous les *Länder*. Ces transferts sont financés en augmentant la proportion relative de la taxe sur la valeur ajoutée versée aux *Länder* et en diminuant celle de la Fédération ; des dons supplémentaires de la Fédération leur assure au moins 99.5 pour cent du produit de cette taxe.

Par ailleurs, de 1995 à 2004, la fédération versera tous les ans aux nouveaux *Länder* des subventions supplémentaires spéciales qui totaliseront 14 milliards DM. Par an et serviront à éliminer les charges spéciales liées à la division antérieure du pays et à compenser l'insuffisance des ressources financières de leurs collectivités locales. Enfin, dans le cadre de la législation visant à favoriser l'investissement et la reconstruction de la partie orientale, la Fédération accordera aux nouveaux États 6.6 milliards par an, et ce pendant 10 ans.

De plus, un nouvel accord est intervenu au sujet des 340 milliards d'engagements hérités de l'ex-République Démocratique Allemande, engagements qui couvrent, notamment, les obligations émises par l'agence Treuhand pour restructurer les entreprises de la partie orientale ; les anciennes dettes contractées par la RDA pour financer le budget ; et les demandes de péréquation liées à la conversion de la monnaie. En 1995, ces engagements ont été consolidés dans le *Redumption Fund* et seront remboursés en une génération, principalement grâce aux transferts du fédéral.

Enfin, dans le cadre de ses compétences, la Fédération a transféré directement d'importantes sommes aux nouveaux *Länder*, qui ont été surtout affectées à la création de l'infrastructure nécessaire à leur fonctionnement (financement d'autoroutes et de projets de recherche, par exemple). Dans les domaines où elle est absolument nécessaire, cette aide sera maintenue à l'avenir.

Les autorités ont financé l'unité allemande en s'efforçant, toutes les fois que cela était possible, d'effectuer des économies dans d'autres domaines. Cependant, comme une politique budgétaire raisonnable exige une réduction progressive des dépenses, elles n'ont pu éviter d'augmenter significativement les nouveaux emprunts pendant un certain temps et d'accroître les impôts. En fait, les autorités se sont servies simultanément de ces trois mécanismes de financement.

Entre 1991 et 1995, la Fédération a consacré approximativement 540 milliards aux transferts bruts aux nouveaux *Länder*. Les transferts nets (soit les transferts bruts moins les recettes provenant des nouveaux *Länder*) ont représenté 340 milliards durant la même période, sachant que les intérêts des emprunts du German Unity Fund et du Redemption Fund sont supportés par le budget fédéral.

À l'avenir, la Fédération contribuera, au travers de fonds divers, au financement du processus de mise à niveau économique et social des nouveaux *Länder*. Parallèlement, le gouvernement devra se fixer pour principale priorité en matière de politique budgétaire de réduire la part relative des dépenses publiques dans le PNB, qui égalait 50.5 pour cent en 1995, et de la ramener au niveau prévalant avant la réunification, soit à 46 pour cent.

Le Traité de Maastricht sur l'Union Politique Européenne compliquera encore la coordination entre la Fédération et les *Länder*. Avec la réalisation de l'Union Monétaire Européenne (UME), il sera encore plus nécessaire d'appliquer des politiques financières et budgétaires cohérentes. Or, au cours du processus de ratification du Traité de Maastricht, on a pu constater que le gouvernement n'avait pas l'intention de modifier les procédures et les institutions existantes -- par exemple, le Conseil de la Planification Financière. Mais il n'est pas certain que cet organisme suffira dans la future Union Monétaire Européenne.

La ratification du Traité de Maastricht a également eu une forte répercussion sur la participation des *Länder* aux affaires de l'Union Européenne. À l'époque de la Communauté Économique Européenne (CEE), ces derniers participaient aux politiques communautaires fédérales par l'intermédiaire du Bundestrat. Or, si le gouvernement fédéral devait normalement prendre en considération les opinions de ce dernier, il pouvait passer outre pour des motifs impérieux liés à la politique étrangère et à l'intégration (motifs suscitant très peu de controverses). La création de l'Union Européenne a compliqué la situation. Comme par le passé, les opinions des *Länder* seront prises en compte (mais pas nécessairement respectées) lorsque les politiques communautaires affectent les pouvoirs législatifs de la Fédération. En revanche, si elles affectent surtout les pouvoirs législatifs des *Länder*, le Gouvernement fédéral devra respecter la position du *Bundesrat*, comme l'exige le nouvel article 23 de la Constitution. Dans le même temps, le Gouvernement fédéral demeure “responsable des questions intéressant l'ensemble de la nation” et son consentement s'avère nécessaire lorsqu'une proposition communautaire et les opinions du *Bundesrat* à cet égard ont des incidences financières sur la Fédération. Cet ensemble assez complexe de règles peut susciter de fréquents conflits d'interprétation alors qu'il sera tout aussi important, et peut être plus, d'adopter une approche nationale cohérente dans le cadre de l'Union Européenne qu'à l'époque de la CEE. En définitive, on ne peut pas encore déterminer quel sera l'impact de ces changements sur le rôle joué par l'Allemagne dans les processus de négociation à Bruxelles.

De toute façon, la coordination communautaire au sein du Gouvernement fédéral pourrait être améliorée. Le processus actuellement appliqué à Bruxelles, fondé sur la recherche constante de compromis et d'accords globaux, rend souhaitable la création d'une instance de décision centrale en la matière qui pourra établir, malgré les susceptibilités des ministères sectoriels, des ententes avec les partenaires de l'Union Européenne. Ces considérations expliquent, entre autres, les appels répétés des membres du Parlement à la création d'un “Ministre des Affaires Européennes”. Il serait également possible de renforcer les responsabilités assumées par le Bureau du Chancelier à l'égard des questions communautaires. Mais, si le Chancelier prenait une telle décision (qui pourrait nécessiter un ajustement des compétences des ministères), les partenaires de la coalition au pouvoir devraient naturellement l'approuver. La question n'est toutefois pas à l'ordre du jour maintenant puisque le Conseil des Ministres formé à l'issue des élections de 1994 ne comporte pas de portefeuille de ce type. Enfin, il ne semble pas nécessaire de créer un autre ministère chargé d'un rôle de coordination puisque le Bureau du Chancelier et le Ministère des Finances l'assument déjà -- le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur intervenant lorsqu'il s'agit de questions législatives se rapportant à la Constitution.

Le Traité de Maastricht influence également considérablement le budget. Malgré les contraintes budgétaires inévitables qui en découlent, l'Allemagne a accepté -- avec ses partenaires européens -- des obligations contraignantes et rigoureuses sur le plan de la consolidation budgétaire. Selon les critères de participation à la monnaie unique, la dette globale et le déficit budgétaire devront représenter au maximum 60 pour cent et trois pour cent du PNB respectivement. De telles exigences imposent des contraintes

budgétaires très sévères et implique des réductions de dépenses toutes les fois que cela sera possible.

Des discussions détaillées se déroulent actuellement en Allemagne à propos de réformes de l'administration publique qui devraient contribuer de façon significative à la consolidation des dépenses publiques. En outre, on prend de plus en plus conscience de la lourde charge que les retraites feront à l'avenir supporter aux budgets publics.

Dans le cadre de ces discussions, on examine les différents mécanismes qui permettraient de réduire la taille de l'administration publique. Les partis d'opposition ne contestent pas, en principe, cet objectif essentiel de la politique gouvernementale qui implique entre autres :

1) la privatisation des activités commerciales ;

2) la déréglementation du secteur public entendu au sens restreint (les administrations centrales de la Fédération) ;

3) la modification de la législation sur la fonction publique ;

4) un plus grand recours aux méthodes appliquées par les entreprises privées pour gérer et contrôler les finances publiques et, en particulier, à la comptabilité fondée sur les coûts et les résultats ;

5) une révision de la loi budgétaire en vue d'accroître la flexibilité et de décentraliser les responsabilités.

Cette réforme s'intéresse aux dépenses de personnel, aux dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'administration plutôt qu'aux programmes (investissement en transport et communications, sécurité sociale, subventions ou encore armement).

Les considérations précédentes ont conduit à amender récemment la loi des Finances et à exiger que les instances responsables des nouvelles propositions gouvernementales procèdent à des analyses de l'efficience, particulièrement au stade de la planification. Ces dispositions concernent toutes les propositions gouvernementales, qu'il s'agisse d'achats de biens et services, de projets d'investissement, de subventions ou encore de mesures sociales et fiscales liées aux nouvelles législations en cours d'élaboration.

Les analyses de l'efficience ne doivent pas se fonder nécessairement sur des calculs sophistiqués des coûts et des bénéfices, calculs difficilement compréhensibles et généralement effectués par des spécialistes externes. On devrait utiliser la méthode d'analyse la plus simple et la plus économique, en tenant compte des particularités de chaque cas et en utilisant des critères d'efficience appropriés à chaque type d'activité, et ce pour chaque mesure gouvernementale. Enfin, on devrait présenter les résultats sous une forme permettant de les disséminer facilement.

Les responsables de la préparation du budget au sein de chaque ministère ainsi que le Ministère des Finances et le Parlement peuvent, lorsque nécessaire, demander à être informés des analyses d'efficience. En fait, lors de la préparation ou de l'exécution du budget, ils peuvent exiger qu'une analyse de l'efficience soit effectuée sous peine de rejet de la proposition du ministère.

Dans le cadre de cette réorganisation l'administration devra faire en sorte que le respect du principe d'efficience :

1) soit assuré dans tous les secteurs d'activité ;

2) soit facilité par des règles procédurales simples ;

3) fasse l'objet d'informations permettant la vérification ultérieure par des tiers, et notamment les instances chargées d'effectuer des audits ;

4) constitue, à l'avenir, une composante naturelle et quasiment automatique de l'activité administrative du gouvernement.

L'une des critiques essentielles adressées à l'administration publique concerne l'écart existant entre les responsabilités matérielles et financières. On peut résumer la situation en affirmant que les différents ministères assument la responsabilité des décisions se traduisant par des dépenses alors que le Ministère des Finances doit payer la note. Dans ce contexte, il convient d'élaborer des systèmes permettant d'assurer que les considérations financières soient discutées dès le début de l'élaboration des nouvelles propositions politiques. Il convient également de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir la concurrence et rendre le niveau hiérarchique, qui utilise les ressources, responsables des décisions destinées à en faire le meilleur usage possible.

De nouveaux modèles de gestion budgétaire sont actuellement testés à tous les niveaux de gouvernement en Allemagne, en particulier au sein des *Länder* et des communes dont près de 50 pour cent du budget est absorbé par les coûts administratifs. Les discussions menées dans ce cadre concernent principalement trois nouvelles procédures :

La globalisation. Celle-ci implique que l'on accordera les autorisations de dépenses à un ministère entretenant quelques grandes catégories, telles que les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ;

Une plus grande flexibilité. La structure détaillée du budget n'est pas modifiée mais il est possible de ne pas s'intéresser à l'exécution en autant que les dépenses globales n'excèdent pas les limites fixées ;

La budgétisation en trois étapes. Une fois déterminées les recettes et les dépenses non négociables, chaque autorité peut utiliser avec une assez grande liberté les fonds résiduels.

Il faut souligner que l'introduction d'une plus grande souplesse dans la gestion des allocations budgétaires ne se justifie que si elle provoque une augmentation de l'efficience qu'il est possible de mesurer en termes monétaires et de démontrer en utilisant les méthodes d'évaluation appropriées (i.e., analyse de l'efficience, contrôle). En outre, on doit pouvoir constater l'existence d'un “dividende sur le plan de l'efficience et de l'efficacité” qui permette de réduire les besoins financiers du gouvernement, c'est à dire de réaliser de réelles économies budgétaires. Une plus grande flexibilité ne doit pas simplement constituer une fin en soi.

À titre d'expérience, on a incorporé dans le budget fédéral de 1995 cinq modèles d'évaluation en demandant aux diverses autorités de les utiliser pour tester des procédures souples de budgétisation sur une période de trois ans. Par ailleurs, depuis 1992, on a accordé une plus grande marge de manœuvre aux centres de recherche nationaux dans la gestion de leur budget afin de les aider à se restructurer et à réduire leurs dépenses. Ces centres peuvent non seulement transférer librement des fonds entre leurs budgets d'exploitation et d'investissement et reporter sur l'exercice suivant les sommes non dépensées durant l'exercice en cours mais ils peuvent gérer leur personnel plus souplement. Les centres de recherche ont accepté ces nouveaux principes de fonctionnement et ont atteint les objectifs de réduction des dépenses qui leur ont été fixés, mais ils continuent à se plaindre avec autant d'intensité de l'insuffisance de leurs ressources financières.

Pour en savoir plus...

Rapport de finances du Ministre fédéral des Finances (*Finanzbericht des Bundesministers der Finanzen*), comprenant les principes économiques et les principaux problèmes de politique fiscale du budget fédéral (entre autres, le projet de finances et des sources statistiques détaillées), août de l'année (t - 1).

Rapport annuel du Conseil d'Experts économiques sur l'Évaluation des Tendances économiques globales (*Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), novembre.

Rapport économique annuel (*Jahreswirtschaftsbericht*) du Gouvernement fédéral, en réponse au rapport annuel du Conseil d'Experts économiques, janvier de l'année t, traduction en anglais.

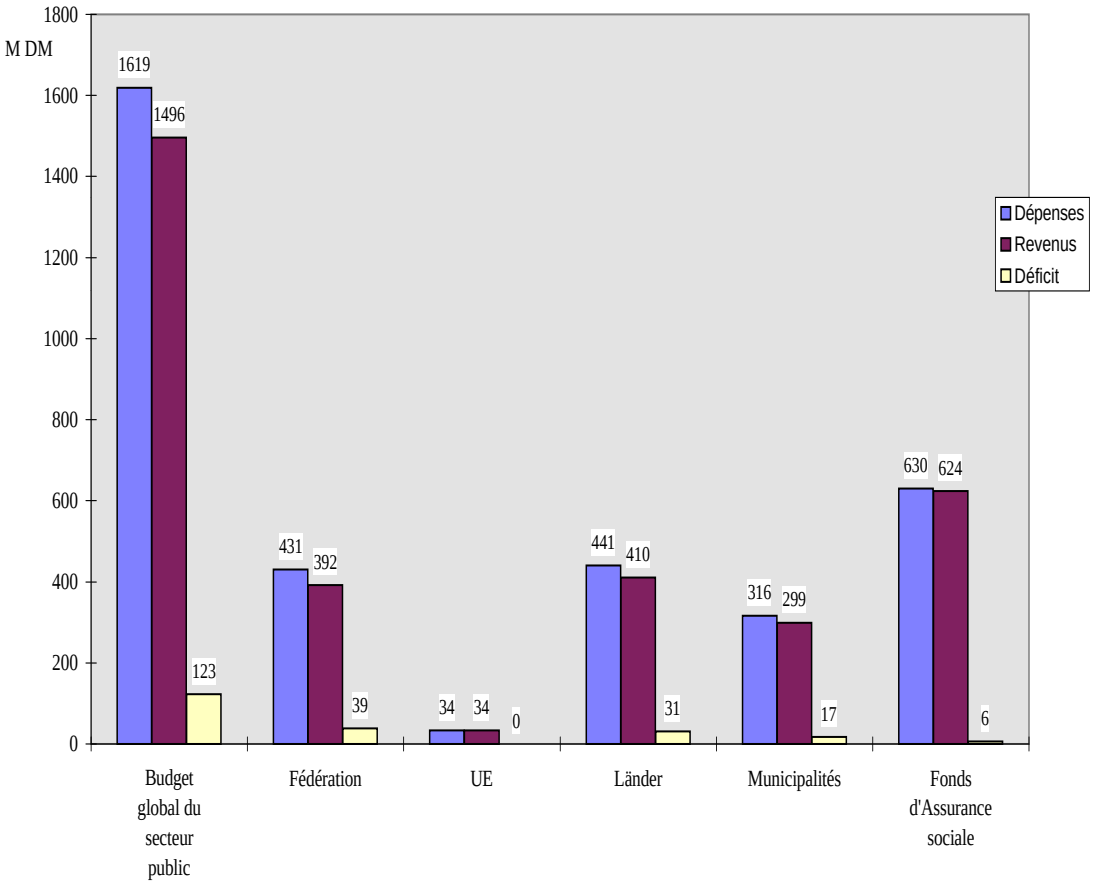
Le Système budgétaire allemand (*der Bundeshaushalt - unser Geld*) (1984), traduction en anglais.

La Législation budgétaire allemande (*Haushaltrecht des Bundes*), traduction en anglais.

Les publications peuvent être obtenues auprès de :
Bundesanzieger Verlag, Postfach 1320, D-53003 Bonn, Allemagne ; et
Ministère des Finances, Graurheindorfer Str. 108, D-53117 Bonn, Allemagne.

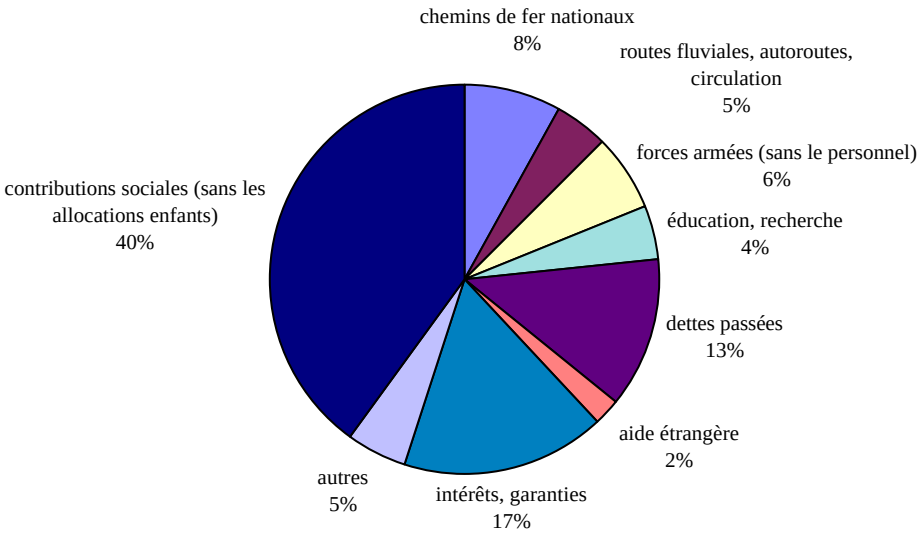
ANNEXE 1

Budget global du secteur public, 1992



ANNEXE 2

Budget fédéral, 1996 - dépenses
(451.3 M de DM)



chemins de fer nationaux	routes fluviales, autoroutes, circulation
forces armées (sans le personnel)	éducation, recherche
dettes passées	aide étrangère
intérêts, garanties	autres
contributions sociales (sans les allocations enfants)	

LA GESTION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DANS LES GOUVERNEMENTS DE COALITION : LE CAS DU DANEMARK

Adam WOLF

L'auteur a été Conseiller privé principal de deux Premiers Ministres danois de 1991 à 1995, et a auparavant travaillé sur des dossiers de gestion publique au Ministère des Finances. Il est actuellement conseiller à l'Ambassade du Danemark à Washington. L'auteur remercie pour ses commentaires Leif Jensen, chargé de mission au Bureau du Premier Ministre danois.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

REPÈRES

BUDGET : Ministères des Finances

CENTRE : Bureau du Premier Ministre

ORGANISMES DE GESTION DES COALITIONS :

Comité de Coordination : présidé par le Premier ministre, comprend six membres dont les chefs de partis et quelques ministres particulièrment importants, il gère la stratégie d'ensemble et les conflits politiques, le secrétaire permanent du Ministères des Finances assiste à ses réunions, qui sont confidentielles.

Comité du Conseil des Ministres Chargé des Affaires Économiques : présidé par le Ministre des Finances, comprend le Ministre des Affaires Économiques et celui de l'Industrie et du Commerce ainsi que les chefs de partis ; il traite de toutes les incidences budgétaires de toutes les nouvelles politiques proposées et constitue dernière étape de discussion dans la préparation du budget annuel.

RÉSUMÉ

Depuis 1982 le Danemark a eu cinq types de gouvernements de coalition différents, qui ont tous -- sauf un -- été des gouvernements minoritaires. Au cours de cette période de coalitions changeantes, l'existence de procédures budgétaires efficientes créées en vue de concilier autorité décisionnelle et responsabilité budgétaire, se combinant avec une culture politique valorisant la discipline budgétaire, a créé un terrain favorable à l'exercice d'un certain degré de flexibilité politique vis-à-vis de la rigueur des procédures budgétaires.

Cette flexibilité politique, indispensable pour gérer les processus décisionnels dans des gouvernements de coalition et des gouvernements minoritaires, exige du doigté politique à tous les niveaux d'administration. Les ministres sont supposés rencontrer régulièrement leurs partenaires parlementaires de la coalition et préparer les mesures législatives nouvelles en étroite liaison avec eux. Outre l'habituelle coordination fonctionnelle intervenant entre ministères, on s'attend également à voir s'exercer une coordination politique avec les collègues du gouvernement, les parlementaires et les circonscriptions électorales.

Les ministres présentent des mesures nouvelles en conseil des ministres en comptant bien qu'une coordination fonctionnelle aussi bien que politique aura déjà eu lieu. Dans le cas de la politique européenne, par exemple, un système bien réglé de comités et de procédures assure une coordination d'ordre essentiellement fonctionnel entre ministères et intérêts organisés.

Du côté de la coordination politique, en revanche, les institutions centrales sont le “Comité de Coordination” et le “Comité du Conseil des Ministres chargé des affaires économiques”, dont la composition obéit exclusivement dans les deux cas à des critères politiques. Alors que le Comité de Coordination, qui est présidé par le Premier Ministre, se concentre plutôt sur les grands dossiers gouvernementaux et les conflits politiques, le second, présidé par le Ministre des Finances, est le lieu où se traitent habituellement les prises de décisions et les préoccupations budgétaires.

Le cas du Danemark montre qu'une discipline budgétaire rigoureuse, reposant sur des procédures budgétaires strictes et une culture politique propice, peut cœxister avec la flexibilité politique qu'exigent des gouvernements de coalition. Cette flexibilité s'exprime principalement au centre dans les deux comités du conseil des ministres mis en place pour traiter des questions politiquement controversées, mais elle exige également du doigté politique à tous les niveaux de décision.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 163

I - Les gouvernements de coalition au Danemark 163

II - La structure de base de la coordination politique dans des gouvernements de coalition 164

A. Le niveau ministériel 165
B. Le niveau gouvernemental 166
C. Les comités du Conseil des Ministres 167
D. Le “Comité de Coordination” : clé de la gestion politique d'une coalition 167
E. Le Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques : harmoniser le budget et la politique gouvernementale 168

Conclusions 169

“Pour en savoir plus” 170

Annexe 171

INTRODUCTION

La question de la complementarité et de l'harmonisation entre les processus budgétaire et décisionnel peut être reformulée par le biais de deux questions touchant la conception des institutions :

- D'une part, comment peut-on s'assurer que les préoccupations budgétaires sont mises en relief et prises sérieusement en considération à chaque phase du processus décisionnel public ?

- D'autre part, comment peut-on s'assurer qu'on laissera d'importantes considérations politiques exercer une influence sur la rigueur des procédures budgétaires ?

Alors que la première interrogation exige une synchronisation, la seconde réclame de la flexibilité. Si l'on peut répondre à la première en termes de règles, de procédures, et d'équilibre institutionnel des pouvoirs entre ministères sectoriels, Ministère des Finances et Bureau du Premier Ministre, la seconde doit être prise en charge par toutes les parties concernées en faisant preuve à tous égards de sensibilité à l'égard des germes de conflit politique.

La description qui suit présente le cas du Danemark en mettant l'accent sur la seconde interrogation. La première a été en fait traitée au début des années 80, lorsque le Danemark a mis en place un système décentralisé et hautement efficient de procédures budgétaires visant à synchroniser l'autorité décisionnelle et la responsabilité budgétaire. Ce qui confère toutefois au cas danois un intérêt particulier, c'est la cœxistence entre un degré élevé de discipline budgétaire et un haut niveau de flexibilité politique dû à la fréquence de gouvernements de coalition pluripartites.

Cette note se concentrera sur les mécanismes de coordination politique au sein des gouvernements de coalition danois, et concluera en reliant ces mécanismes au système de procédures budgétaires que l'on a mis en place [56].

I - LES GOUVERNEMENTS DE COALITION AU DANEMARK

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle disposant d'un système de gouvernement parlementaire. Le parlement danois (*Folketing*) se caractérise par une multitude de partis politiques -- on en compte actuellement neuf -- et par des coalitions changeantes qui soutiennent le gouvernement ou y participent. Bien que la Constitution veuille que des élections nationales (basées sur la représentation proportionnelle) aient lieu tous les quatre ans, elles sont en fait plus fréquentes : au cours des 25 dernières années le Danemark a connu 11 élections nationales et 14 gouvernements.

Le Danemark a une longue tradition de gouvernements de minorité, ce qui a conduit à un style d'action gouvernementale consensuel et pragmatique. À quelques exceptions près, les gouvernements d'après-guerre ont été soit des gouvernements monocolores de minorité -- tous sociaux-démocrates sauf une brève exception -- soit des gouvernements de coalition minoritaires. Les rares gouvernements majoritaires

[56] Le calendrier et les principales caractéristiques de la procédure budgétaire danoise sont résumés dans l'annexe.

ont tous été des gouvernements de coalition.

Depuis 1982, après une décennie de gouvernements monocolores, le Danemark a eu cinq types de gouvernement de coalition :

- coalition de quatre partis dirigée par les Conservateurs (1982-1988)
- coalition de trois partis dirigée par les Conservateurs (1988-1990)
- coalition de deux partis dirigée par les Conservateurs (1990-1993)
- de quatre partis dirigée par les Sociaux-Démocrates (1993-1994)
- coalition de trois partis dirigée par les Sociaux-Démocrates (depuis 1994).

Ces gouvernements de coalition étaient pour la plupart des gouvernements de minorité. Seule la coalition de quatre partis dirigée par les Sociaux-Démocrates (1993-1994) disposait d'une majorité au Parlement, mais ce n'était qu'une majorité fragile d'une voix, ce qui voulait dire en fait que le gouvernement était soumis à une forte pression extérieure pour obtenir des résultats avec cette majorité, et à une forte pression interne des membres de la coalition utilisant le pouvoir que leur conférait le caractère décisif de leurs voix pour attirer l'attention du public.

L'expérience qu'a ainsi connue le Danemark depuis 1982 fournit la base des réflexions qui suivent sur la gestion du processus décisionnel dans des gouvernements de coalition.

II - LA STRUCTURE DE BASE DE LA COORDINATION POLITIQUE DANS DES GOUVERNEMENTS DE COALITION

Tous les gouvernements ont besoin de mécanismes de coordination, qui sont essentiellement de deux types. Premièrement, la coordination fonctionnelle, qui veille à ce que figurent dans le processus décisionnel public tous les aspects techniques et tous les intérêts fonctionnels des ministères chargés de représenter les différents secteurs de la société, aussi bien que des préoccupations transversales telles que la discipline budgétaire et une politique étrangère cohérente. Deuxièmement, la coordination politique, qui veille à ce que tous les intérêts politiques représentés au gouvernement et, plus largement, parmi les membres des partis progouvernementaux au Parlement, dans les circonscriptions électorales, etc. sont reflétés dans le processus de prise de décision.

Cette distinction entre coordination fonctionnelle et politique n'est évidemment pas toujours visible dans la conduite quotidienne de l'action gouvernementale. Mais elle aide bien à comprendre la nature particulière des gouvernements de coalition. Ce qui rend un gouvernement de coalition diffèrent des gouvernements homogènes c'est, avant tout, l'importance vitale et la nature compliquée de la coordination politique.

En fonction de l'expérience danoise des gouvernements de coalition depuis 1982, il est possible de discerner une structure fondamentale du processus décisionnel, dont la lente évolution a abouti à un modèle bien établi et qui a survécu au changement de Premier Ministre et de parti dominant survenu en 1993. La description qui suit met en relief les caractéristiques générales de ce modèle d'action gouvernementale au niveau du ministre, du gouvernement et des comités du conseil des ministres.

A. Le niveau ministériel

Le système de gouvernement danois repose sur la responsabilité ministérielle et le gouvernement qui approuve collectivement toutes les grandes intiatives en matière d'action publique. On compte généralement de 20 à 24 ministres, et il n'existe pas de vice-ministres ou de secrétaires d'État. Les ministres du gouvernement sont les seuls personnages officiels faisant l'objet d'une nomination politique au sein de l'exécutif.

Un ministère danois se compose généralement de trois niveaux hiérarchiques de fonctionnaires dirigés par un secrétaire permanent. Le secrétaire permanent est un fonctionnaire qui revêt en principe un caractère inamovible. Au cours des dernières années il y a eu cependant une certaine tendance à une rotation plus rapide des secrétaires permanents. Le ministre dispose en général d'un cabinet de taille réduite qui comprend un ou deux conseillers privés, deux assistants voire un chargé des relations avec la presse (qui n'est pas un porte-parole). Les collaborateurs du cabinet sont normalement recrutés parmi les jeunes administrateurs civils du ministère.

L'absence d'un niveau de collaborateurs nommés par le politique, que l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE, ne signifie pas que le ministre soit totalement dépourvu de conseillers politiques. Bien au contraire on s'attend de nos jours à ce que la plupart des hauts fonctionnaires, et en particulier les secrétaires permanents, fassent état de considérations politiques dans leurs avis au ministre. Dans les gouvernements de minorité et les gouvernements de coalition, la complexité des enjeux politiques quotidiens rend encore plus évidente la nécessité d'introduire des considérations politiques et tactiques au sein des ministères sectoriels.

Chaque ministre est généralement considéré comme devant avoir de bons rapports avec la commission parlementaire correspondante et avec les parlementaires en général. On s'attend également à ce qu'il rencontre régulièrement -- disons une fois par semaine -- les représentants de tous les partis de la coalition. Il n'est pas rare que les représentants du propre parti du ministre au Parlement soient aussi tenus à l'écart des processus décisionnels que leurs partenaires de la coalition. Il arrive même que les députés appartenant au parti du ministre se sentent désavantagés parce que leur soutien est souvent considéré par le ministre comme allant de soi.

Toutes les suggestions concernant des mesures législatives nouvelles doivent avoir obtenu le feu vert des partenaires de la coalition au Parlement avant de parvenir au conseil des ministres. De toute évidence les négociations qu'un ministre doit mener avec les parlementaires avant de présenter des projets de loi à ses collègues du gouvernement peuvent se révéler extrêmement délicates. C'est pourquoi les dits collègues, en particulier les chefs de parti, le Ministre des Finances et le Premier Ministre sont souvent consultés à titre officieux sur des dossiers politiques difficiles pendant la phase de préparation des textes. Dans la plupart des cas cette phase implique une concertation avec d'autres ministères -- donc avec des collègues du gouvernement à titre fonctionnel -- qui portera sur les aspects techniques, les chevauchements de domines d'intérêts, etc. Ce type de concertation est souvent préparé aux échelons inférieurs du ministère, mais on s'attend à ce que le ministre, ou du moins le secrétaire permanent, prenne personnellement en mains les consultations à caractère plus politique.

Outre les réunions entre ministres et partenaires de la coalition dans le cadre des commissions parlementaires spécialisées, le Premier Ministre rencontre fréquemment les chefs des partis de la coalition -- qui sont généralement membres du gouvernement -- et/ou les présidents des groupes parlementaires de la coalition. L'objet de ces réunions peut aller de la courtoisie pure et simple à d'importantes concertations politiques, compte tenu de la personnalité et des intérêts politiques des participants et de l'ordre du jour gouvernemental.

B. Le niveau gouvernemental

La Constitution danoise n'indique pas comment les affaires gouvernementales doivent être conduites. Elle ne prescrit expressément que la sanction officielle -- prononcée en Conseil des Ministres présidé par la Reine -- des projets de loi du gouvernement et des textes législatifs définitifs votés par le Parlement. À la longue la pratique de réunions hebdomadaires du gouvernement visant à approuver les projets de loi et autres initiatives gouvernementales majeures s'est affirmée comme l'institution fondamentale du gouvernement.

Les ministres composant le gouvernement sont supposés élaborer les projets de loi et autres initiatives gouvernementales en étroite collaboration avec les partenaires de la coalition. Autrement dit un ministre fera généralement suivre sa présentation d'un texte nouveau en conseil des ministres d'une déclaration confirmant l'appui de la proposition par les représentants de tous les partenaires de la coalition au Parlement, ou montrera en tout cas l'état des négociations entre les partenaires. Il arrive souvent, notamment dans le cas de gouvernements minoritaires, que la déclaration du ministre fasse également état de la position que l'on s'attend à voir adopter par les partis de l'opposition, en indiquant par là les chances de voir le texte adopté.

Les membres du gouvernement commenteront les initiatives de leurs collègues d'un point de vue ministériel, c'est à dire fonctionnel, ou d'un point de vue politique. Mais comme les ministres sont supposés avoir résolu les principaux problèmes politiques au sein de la coalition avant de présenter une mesure nouvelle à l'approbation gouvernementale, toute critique politique sérieuse soulevée à ce stade ne manquerait pas d'être assez embarrassante pour le ministre concerné. Tout projet de loi qui se heurte à des critiques techniques ou politiques sérieuses en conseil des ministres est renvoyé au ministre et/ou à un comité du conseil des ministres. La réunion plénière du gouvernement n'est généralement pas considérée comme un lieu approprié pour des débats politiques de grande ampleur.

Ce qu'il faut cependant souligner, c'est que les ministres jugent habituellement les propositions de leurs collègues non pas seulement d'un point de vue fonctionnel, mais également dans une perspective politique. Cela signifie que même dans une fonction publique rigoureusement “pure”, les collaborateurs proches du ministre doivent s'occuper de questions de politique partisane liées à des problèmes relevant du champ d'attribution d'autres ministres. Il n'est pas rare que des domaines de compétence ministérielle proches soient répartis de façon à ce que des ministres appartenant à des partis différents puissent ès qualités surveiller et commenter les initiatives de leurs collègues. Par exemple, dans les gouvernements de coalition danois le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires économiques appartiennent généralement à des partis politiques différents. Dans le cas de la coalition associant pour une brève durée (1978-79) les Sociaux-Démocrates et les Libéraux (parti de droite), le gouvernement a même mis en place un système où les ministres se contrôlaient les uns les autres, ce qui a abouti dit-on à un climat génbéral de méfiance.

Bien que les grands débats politiques aient rarement lieu dans les réunions gouvernementales plénières, tous les gouvernements de coalition depuis 1982 ont pris l'habitude d'organiser deux fois par an des séminaires du gouvernement dans lesquels on débat des perspectives à long terme et des thèmes essentiels de l'action gouvernementale. Dans ces séminaires deux thèmes apparaissent de façon récurrente : les grandes priorités budgétaires et les grandes orientations à l'intention du discours annuel d'ouverture du Premier Ministre au Parlement. Les séminaires ont probablement eu une importance politique inégale, mais ils donnent aux membres du gouvernement provenant de la base la possibilité d'apporter leur contribution à la stratégie générale du gouvernement. Ils favorisent en outre la cohésion sociale -- donc politique -- du gouvernement. D'autres traditions, comme les déjeuners hebdomadaires réunissant les membres du gouvernement, ont parfois rempli une fonction similaire de cohésion sociale et politique.

C. Les comités du Conseil des Ministres

On a souvent qualifié la vie politique danoise de pragmatique et consensuelle. Conformément à cet esprit, les problèmes sont généralement résolus de façon informelle grâce à des concertations *ad hoc* et à une “diplomatie préventive”, ce qui ramène les procédures formalisées à de simples marques d'approbation. C'est probablement ce qui explique qu'il n'y ait que peu de comités du Conseil des Ministres qui soient réellement importants dans le processus décisionnel gouvernemental.

Si l'on met à part un certain nombre de comités créés principalement pour marquer la priorité politique accordée à certains dossiers politiques comme la lutte contre le chômage, peu nombreux sont les cabinets du Conseil des Ministres qui jouent un rôle continuel et systématique dans le processus de décision du gouvernement. Au cours des années récentes, deux comités ont tenu une grande place pour ce qui est d'assurer la coordination politique et budgétaire entre les partenaires de la coalition, tandis qu'un troisième comité s'est occupé de la coordination des positions danoises au réunion des Conseils de l'Union Européenne.

Le Comité de politique européenne constitue en fait une exception à la “règle” du caractère pragmatique et informel de la conduite des affaires gouvernementales au Danemark. Si l'esprit pragmatique est certainement présent dans le processus décisionnel en matière européenne, le Danemark est connu pour sa procédure extrêmement formalisée mais très efficace utilisée pour parvenir à un consensus entre les ministères et les intérêts organisés qui sont concernés par les nombreux aspects de la politique européenne. Quelques 29 comités spécialisés, supervisés par un comité central de hauts fonctionnaires et, en dernier ressort, par un comité du Conseil des Ministres, assurent la préparation, en fonction d'un calendrier généralement très tendu, des positions du gouvernement danois sur tous les points de l'ordre du jour des réunions du Conseil Européen. Les positions gouvernementales envisagées sont même soumises à l'approbation d'une commission parlementaire avant que le ministre soit à même de représenter le Danemark au Conseil.

Ce type de coordination des politiques revêt naturellement une extrême importance pour tous les membres actuels et futurs de l'Union Européenne, mais il ne s'agit pas habituellement d'un processus où la dimension particulière liée à la logique d'une coalition politique soit présente. Ce qui est généralement en jeu, c'est en premier lieu une coordination fonctionnelle : la solution de divers problèmes techniques et la réalisation d'un large consensus entre intérêts organisés et ministères représentant différents secteurs de la socété danoise. C'est, en second lieu, une coordination politique de type classique englobant les partis de la coalition aussi bien que les partis de l'opposition. Cependant, lorsqu'un conflit politique a lieu entre partenaires de la coalition à propos de grands enjeux de la politique européenne, la décision est renvoyée au “gouvernement de l'intérieur” décrit ci-après.

D. Le “Comité de Coordination” : clé de la gestion politique d'une coalition

La clé permettant de comprendre le processus décisionnel dans les gouvernements de coalition danois est le “Comité de Coordination” du gouvernement, qui est un “gouvernement de l'intérieur” composé uniquement à partir de critères politiques.

Dans tous les gouvernements de coalition qui se sont succédés depuis 1982 -- qu'ils soient dirigés par un Premier Ministre Conservateur ou Social-Démocrate -- ce sont les chefs de parti (et les principaux membres du gouvernement) qui ont été membres de ce Comité, devenu progressivement le lieu principal où se résolvent les conflits politiques majeurs et où s'élabore la stratégie d'ensemble. Le comité a un mode d'organisation qui renforce sa capacité à résoudre les problèmes politiques : il ne comporte qu'un nombre limité de membres (quatre à six); seuls quelques hauts fonctionnaires du Bureau du Premier Ministre -- et

habituellement le Secrétaire permanent du Ministère des Finances --assistent aux séances hebdomadaires ; les réunions sont confidentielles, et aucun compte rendu officiel de la réunion n'est diffusé, même aux membres du comité. On pourrait dire que le comité est essentiellement un instrument du Premier Ministre -- et du Président du comité -- pour lui permettre d'exercer son autorité et d'assurer la cohésion entre les partenaires de la coalition.

La composition du comité reflète habituellement l'équilibre des forces entre les partenaires de la coalition. Dans le gouvernement de coalition de deux partis sous direction conservatrice de 1990-93 chaque parti disposait de trois membres au Comité de Coordination, dont le premier Ministre (Conservateur), le Ministre des Affaires étrangères (Libéral), le Ministre des Finances (Conservateur) et le Ministre chargé des Impôts et des Affaires économiques (Libéral). Dans la coalition de quatre partis sous direction sociale-démocrate de 1993-94, les Sociaux-Démocrates avaient trois sièges au Comité -- le Premier Ministre, le Ministre des Finances et le Ministre de l'Agriculture (ce dernier à titre de conseiller et homme de confiance du Premier Ministre), alors que les trois petits partenaires centristes de la coalition n'étaient représentés que par leurs chefs respectifs -- le Ministre du Commerce et de l'Industrie, le Ministre des Affaires économiques et le Ministre de l'Énergie. Enfin, dans l'actuel gouvernement coalisant trois partis, le nombre des postes pour les Sociaux-Démocrates a été limité à deux -- le Premier Ministre et le Ministre des Finances -- par symétrie avec les deux chefs de parti représentant les partenaires de la coalition.

Les Ministres peuvent être conviés à participer aux discussions sur les questions dont ils ont la responsabilité, mais ils ne sont habituellement pas autorisés à participer à ceux qui concernent les autres points de l'ordre du jour. Celui-ci est fixé par le Premier Ministre, qui recueille les propositions d'inscription à l'ordre du jour provenant de membres ou de non membres du comité. En général, on compte bien qu'un ministre attirera l'attention du comité sur les problèmes à forte charge politique et susceptibles d'engendrer des conflits. D'autre part les ministres ont habituellement intérêt à obtenir un feu vert politique sur ces problèmes en amenant le comité à en débattre. D'abord à cause des difficultés politiques susceptibles d'apparaître ultérieurement, mais aussi parce que certains ministres perçoivent un intérêt politique dans le fait d'assister aux réunions du comité et d'être de ce fait “visibles” aux yeux des principaux acteurs du gouvernement. Ce second point ne constitue cependant pas une raison suffisante pour que le Premier Ministre accepte d'inscrire une question à l'ordre du jour.

E. Le Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques : harmoniser le budget et la politique gouvernementale

Alors que le “Comité de Coordination” a été originellement conçu comme l'organe central de coordination du gouvernement, il s'est de plus en plus concentré ces dernières années sur la solution des conflits politiques entre les partenaires de la coalition, en laissant les questions de programmation budgétaire et de politique économique à des organismes officiels ou officieux présidés par le Ministre des Finances. Ce qui, dans la coalition gouvernementale à deux partis sous direction conservatrice, était une coordination stricte mais informelle entre le Ministre des Finances conservateur et le Ministre libéral chargé des Impôts et des Affaires économiques, s'est depuis lors transformé en un “Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques” que préside le Ministre (Social-Démocrate) des Finances et qui ne comprend comme membres que le Ministre des Affaires économiques et le Ministre du Commerce et de l'Industrie, qui se trouvent être également les chefs des deux partis de la coalition. Le Secrétaire Permanent du Ministère des Finances est chargé de préparer l'ordre du jour du comité, et un représentant de haut niveau du Bureau du Premier Ministre participe également aux réunions.

Le Comité du Conseil des Ministres sur les Affaires économiques traite de toutes les mesures nouvelles importantes ayant des incidences budgétaires, et il prépare les décisions du gouvernement concernant le budget annuel. Il est épaulé par un comité parallèle de hauts fonctionnaires provenant des

trois ministères concernés et du Bureau du Premier Ministre; ce comité est présidé par le Secrétaire Permanent du Ministère des Finances. Le Comité du Conseil des Ministres tout comme le comité de hauts fonctionnaires peuvent inviter, l'un, des ministres, l'autre, des hauts fonctionnaires à débattre avec le comité des questions relevant de leurs ministères respectifs. Les problèmes qui ne sont pas réglés au Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques ou qui ont été inscrits à l'ordre du jour par le Premier Ministre pour des raisons politiques seront transmis au Comité de Coordination.

La division du travail entre les deux Comités n'est pas nettement tranchée. On ne peut pas dire que le Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques est étroitement centré sur les questions économiques et budgétaires, puisque la plupart des choix gouvernementaux ont des implications budgétaires. En outre, le Ministère des Finances fait souvent apparaitre de nouveaux problèmes lorsqu'il analyse un secteur particulier et qu'il propose des changements de politique pour diminuer les dépenses. Mais dans la mesure où le Bureau du Premier Ministre est représenté aux réunions de ce Comité, il revient essentiellement au Premier Ministre de décider du lieu où les questions seront débattues. Néanmoins, c'est généralement le Premier Ministre et le Ministre des Finances, appartenant normalement tous deux au même parti, qui à partir de considérations tactiques se mettront d'accord sur le recours à l'un ou à l'autre des comités dans tel cas précis. Par exemple le Comité chargé des Affaires économiques sert souvent à mettre en œuvre des accords approuvés par le Comité de Coordination, et c'est également lui qui en général mène les négociations avec le Parlement sur le budget, dans le cadre d'instructions approuvées par le Comité de Coordination.

Le Comité chargé des Affaires économiques est le lieu où l'harmonisation fonctionnelle des processus budgétaire et décisionnel s'articule avec la coordination politique d'un gouvernement de coalition. Recourir en “appel” au Comité de Coordination que préside le Premier Ministre offre la possibilité de mettre davantage l'accent sur des préoccupations à dominante politique. Cependant, la différence entre les deux comités ne repose pas principalement sur l'existence de responsabilités fonctionnelles distinctes, elle tient plutôt à leurs participants et à leurs ordres du jour respectifs dont la combinaison peut dans une certaine mesure être gérée par le centre du gouvernement.

CONCLUSIONS

Dans le cas du Danemark, pays qui vit depuis 1982 sous des gouvernements de coalition, des mécanismes de coordination politique sont présents à différents niveaux : au niveau de chaque ministre, au niveau de l'ensemble du gouvernement, et au niveau des comités du Conseil des Ministres. En dehors de ces mécanismes généraux, deux comités servent d'instruments flexibles de coordination politique, l'un axé sur les questions économiques et budgétaires, l'autre mettant l'accent sur la stratégie politique d'ensemble.

Notre note s'est centrée sur les moyens par lesquels des préoccupations politiques sont introduites dans un processus allégé de choix politiques et budgétaires, tout en faisant place à la flexibilité qu'exigent des gouvernements minoritaires de coalition. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance des procédures budgétaires en place qui articulent discipline budgétaire et responsabilité ministérielle. Mais ce qui est encore plus important, c'est la culture politique qui a prédominé au Danemark depuis le début des années 80, une culture qui pour l'essentiel attend des ministres qu'il compense le coût des politiques nouvelles par la réduction du coût des programmes existants. Cette culture politique à base de discipline financière combinée avec de strictes procédures budgétaires aide probablement à limiter les torts que la logique d'une coalition politique pourrait sans cela causer à la discipline budgétaire.

Pour en savoir plus...

OCDE (à paraître, PUMA/OCDE), *Profils de centres de gouvernement*, Service de la Gestion publique, Paris.

OCDE (1995), *La budgétisation au service des résultats*, Service de la Gestion publique, Paris.

Ces publications peuvent être obtenues à :
OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris cédex 16, France.
Tél. (33-1) 45 24 82 00/TELEX 640048/Télécopie (33-1) 45 24 85 00.

ANNEXE

Le calendrier et les principales caractéristiques de la procédure budgétaire danoise

Le système danois de contrôle du budget et des dépenses repose sur l'idée qu'il faut articuler autorité politique et responsabilité budgétaire, et remplacer le contrôle détaillé des dépenses par des incitations à une gestion efficiente et par l'évaluation de l'efficience et des performances.

Année X-1

Janvier-février : Le gouvernement prépare et arrête une enveloppe budgétaire globale ainsi que des enveloppes de crédits de fonctionnement distinctes par ministère (y compris les agences et organismes sous l'autorité dudit ministère). Toutes les enveloppes comprennent des projections budgétaires triennales. Les enveloppes ministérielles reflètent les grandes priorités du gouvernement.

Les enveloppes ministérielles ou plafonds de dépenses sont définies “nettes”, c'est-à-dire qu'on peut les respecter en adaptant les dépenses ou en modifiant dans le budget une recette particulière du genre redevances d'usager, etc. Les enveloppes couvrent tous les coûts de fonctionnement, les droits à prestations (transferts aux personnes) et les dépenses supportées par les collectivités locales du fait de mesures législatives nouvelles. À l'intérieur de l'enveloppe “totale”, on définit des enveloppes distinctes pour les dépenses soumises à contrôle budgétaire -- à l'exclusion donc des transferts aux personnes et des dépenses supportées par les collectivités locales en raison de lois nouvelles -- et pour les frais de personnel. Les investissements sont classés dans un budget distinct.

En préparant la décision du gouvernement, le Comité du Conseil des Ministres chargé des Affaires économiques et le Comité de Coordination définissent le cadre macroéconomique de l'action gouvernementale, les objectifs de la politique fiscale ainsi que les réserves spéciales nécessaires pour couvrir les coûts de mesures particulièrement prioritaires.

Le Ministre des Finances se charge des travaux préparatoires aux décisions des deux comités et du gouvernement. Les ministères sectoriels ne sont pas concernés, en dehors de la fourniture au Ministère des Finances des informations indispensables. Il peut arriver que l'on débatte de problèmes particuliers liés aux enveloppes ministérielles, mais ces dernières ne donnent pas lieu à des négociations à ce stade. Les enveloppes budgétaires ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles le sont politiquement, et il faut les considérer comme une façon de rappeler concrètement qu'autorité politique et responsabilité budgétaire vont de pair. Le Parlement n'intervient pas à ce stade.

Mars-avril : Les ministères élaborent chacun des propositions budgétaires que l'on fait cadrer avec “l'enveloppe totale” et avec les enveloppes concernant les dépenses inscrites au budget et les frais de personnel.

Mai-juin : Les propositions budgétaires sont examinées par le Ministère des Finances et des ajustements sont opérés après négociations avec les ministères sectoriels. Le Ministère des Finances peut proposer des changements dans les priorités et il apprécie le degré de réalisme des propositions budgétaires.

Août : Présentation officielle au Parlement du Projet de budget du gouvernement.

Octobre-décembre : Les négociations avec les partis de l'opposition (habituellement nécessaires pour obtenir la majorité requise) sont généralement conduites par le Ministre des Finances et les membres du Comité chargé des Affaires économiques. Les instructions sont fournies par le Comité de Coordination et officialisées par le gouvernement. Le Premier Ministre est tenu, tout comme le Comité de Coordination, pleinement informé des négociations et il doit approuver tout écart par rapport aux instructions. En de rares occasions, les négociations difficiles sont transferées à la charge du Premier Ministre.

Année X :

Le nouveau budget prend effet à compter du 1er janvier. Une masse considérable d'incitations encouragent les ministres à une gestion efficiente. Les crédits économisés peuvent être reportés sur l'année suivante pour des investissements en informatique, etc. Les diminutions de frais de personnel peuvent être transferées vers d'autres catégories de dépenses. Si on réduit le nombre des agents, les économies peuvent être affectées à du personnel plus qualifié ou mieux payé dans le cadre de l'enveloppe reservée aux frais de personnel. Cependant le nombre des fonctionnaires appartenant aux échelons supérieurs de la fonction publique dans chaque ministère doit faire l'objet d'une approbation.

Deux fois par an (en mai et en septembre) les ministres sont tenus d'informer le Ministère des Finances de leurs résultats budgétaires. Si les dépenses nettes dépassent le total des enveloppes accordées au ministère (y compris les agences et organismes sous tutelle), les ministres doivent présenter des propositions d'ajustements. Il s'agit d'une procédure interne au gouvernement.

Les propositions de rallonges budgétaires en cours d'année sont présentées à la Commission des Finances du Parlement. Traditionnellement l'approbation donnée par cette commission équivaut juridiquement à une dotation budgétaire. Au terme de l'exercice budgétaire, toutes les modifications apportées au budget initial (et approuvées par la Commission des Finances en cours d'année) sont votées par le Parlement en un texte de loi unique.

Bien que la procédure concernant les crédits supplémentaires semble administrativement simple, il est politiquement difficile de présenter à la Commission des Finances de fortes augmentations de dépenses. En outre, dans la mesure où le Ministère des Finances a la maîtrise de la communication officielle entre la Commission des Finances et le gouvernement, une demande de moyens supplémentaires ne parviendra généralement pas à la commission, mais elle sera renvoyée au ministère auquel il sera demandé d'opérer des diminutions dans d'autres domaines relevant de sa compétence.

POLITIQUES ET BUDGÉTISATION LÉGISLATIVE AUX ÉTATS-UNIS

Harry S. HAVENS

Harry S. Havens a occupé le poste de Contrôleur général adjoint au sein du *General Accounting Office* (GAO) (l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques aux États-Unis) de 1980 jusqu'à son départ à la retraite en 1993. Il avait auparavant travaillé au sein de l'*Office of Management and Budget* (Direction du Budget) de 1964 à 1974 et dirigé la *Program Analysis Division* (Direction de l'analyse des programmes) du GAO de 1974 à 1980.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

REPÈRES

“PARLEMENT” :

- **Particularité fondamentale** : le système américain n'est pas un régime parlementaire avec responsabilité ministérielle : l'Exécutif (le Président) est élu séparément de la législature et les ministres qu'il choisit (et qui ne peuvent pas être des élus) sont responsables uniquement à lui et non à une assemblée élue. La Constitution accorde énormément de pouvoir à la législature en matière politique et budgétaire.

- **Le Congrès** : désigne le **Sénat** et la **Chambre des Représentants**, deux assemblées élues selon des modalités différentes. Le Congrès dispose du pouvoir législatif, incluant des pouvoirs d'initiative législative et budgétaire beaucoup plus étendus que partout ailleurs dans les pays de l'OCDE. Par conséquent, aux États-Unis les conflits et tensions sont beaucoup entre l'exécutif et le législatif qu'entre le Centre et le Budget. C'est ce dont traite l'article.

BUDGET : OMB (*Office of Management and Budget* : Bureau du Budget et de la Gestion). L'OMB se rapporte directement au Président, comme toutes les Agences de l'exécutif (“les ministères”).

CENTRE : le poste de premier ministre n'existe pas, dans le texte de Havens, l'équivalent est désigné par “Le Président” ou “les hauts responsables de l'exécutif”.

INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES: le GAO (*General Accounting Office*) (voir article sur cette institution dans la Partie III).

Faux amis:

- Le ***Treasury*** américain s'occupe de fiscalité et de gestion de la dette, il exerce donc des fonctions très différentes de celles de l'institution britannique du même nom qui, elle, désigne le Ministère des Finances.

- le ***Congressionnal Budget Office*** (CBO ou Service Budgétaire du Congrès) est un bureau d'études au service du pouvoir législatif (le Congrès) ; il n'est donc pas “le BUDGET”.

- Le ***Federal Reserve Board*** est la Banque Centrale américaine.

RÉSUMÉ

Les États-Unis se distinguent par une structure de gouvernement tout à fait exceptionnelle dans les démocraties industrialisées. Les membres de la législature, soit le Sénat et la Chambre des Représentants, sont élus lors d'élections distinctes de celles qui désignent le chef de l'exécutif, le Président. Le Congrès n'est nullement tenu de se conformer aux préférences politiques du Président, et s'il refuse d'entériner sa politique cela n'entraînera pas la chute du gouvernement. Le Congrès adopte d'ailleurs des politiques très différentes de celles qu'appuie le Président et modifie couramment ses propositions.

En adoptant de nouvelles lois, le Congrès intervient sur toutes les questions politiques, y compris le budget annuel. Le processus législatif est compliqué et met l'accent sur la négociation, la conciliation et le compromis. Il nécessite des compromis entre le Congrès et le Président. Dans le cadre de ce processus, une nouvelle loi ne sera adoptée que si le Président ainsi que la majorité des membres de la Chambre et du Sénat l'approuvent.

Le Congrès a instauré des procédures spéciales afin de s'auto-discipliner en matière budgétaire. Après la perte de contrôle du déficit budgétaire survenue au début des années 80, ce dispositif a été complété par de nouvelles lois destinées à renforcer le contrôle des dépenses. Celles-ci ont d'abord échoué mais il semble qu'elles aient finalement permis de restaurer un degré raisonnable de discipline fiscale.

La structure de gouvernement fondée sur la séparation des pouvoirs que l'on retrouve aux États-Unis se traduit, entre autres, par un environnement politique relativement stable et qui reflète un large consensus. La nécessité d'établir des compromis entre les nombreux participants, inhérente au processus législatif, rend inhabituel les changements radicaux de politique. Dans cet environnement, un refus ou une incapacité de conclure un accord signifie qu'aucune action ne sera entreprise.

Dans de nombreux domaines, l'incapacité d'agir par l'intermédiaire de nouvelles lois faute de compromis, n'a eu que des conséquences insignifiantes. Cependant, le système gouvernemental américain peut mener le pays dans une impasse politique aux conséquences beaucoup plus sérieuses, comme le montre la crise dans laquelle le pays est plongé aujourd'hui à la suite des conflits liés à la politique budgétaire. Le désaccord idéologique profond existant entre le Congrès et le Président (et, dans une moindre mesure, entre la Chambre et le Sénat) a empêché l'adoption du budget alors que l'exercice budgétaire était bien entamé. Cet échec a déjà forcé les administrations gouvernementales à arrêter leurs activités à deux occasions, dont l'une d'une durée de trois semaines. Il n'est pas certain que l'on puisse résoudre l'impasse car aucune des parties ne se montre disposée à accepter le compromis idéologique nécessaire pour arriver à un accord.

La leçon que l'on peut tirer de l'expérience américaine est relativement simple. Les négociations et les compromis constituent les éléments essentiels de la gestion des affaires publiques dans un système gouvernemental où la prise de décision nécessite l'établissement d'un consensus entre les instances jouissant de pouvoirs indépendants.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 179

I - La structure institutionnelle du gouvernement américain 179

II - Le rôle du Congrès 183

III - Le processus législatif 184

IV - Le processus budgétaire 186

V - L'établissement par l'exécutif des propositions budgétaires 187

VI - L'action du congrès 189

VII - Le processus budgétaire annuel au sein du congrès 192

VIII - Les procédures additionnelles de contrôle du budget 193

IX - Le budget et les nouveaux conflits politiques 195

Conclusion 196

“Pour en savoir plus” 197

INTRODUCTION

La structure gouvernementale établie par la Constitution américaine, conjuguée aux traditions et aux pratiques instaurées au cours des deux siècles d'existence de la nation, se traduisent par un processus d'élaboration des politiques gouvernementales beaucoup plus complexe que celui que l'on retrouve habituellement dans les autres pays [57]. La fragmentation du pouvoir politique intervient à différents niveaux. Au sein du gouvernement fédéral, le pouvoir est réparti entre le Président désigné à l'issue d'élections distinctes et le Congrès composé de deux chambres. Contrairement à ce qui se passe dans un système parlementaire, le Président des États-Unis et les autres dirigeants politiques de l'exécutif ne disposent pas nécessairement de la majorité au Congrès. Ce dernier peut donc rejeter ou modifier considérablement leurs politiques et leurs propositions budgétaires, ce qu'il fait d'ailleurs fréquemment. Dans la plupart des systèmes parlementaires, la tâche d'harmoniser les politiques, et notamment les politiques budgétaires, incombe principalement aux dirigeants du gouvernement, ou de “l'exécutif”. Aux États-Unis, la tâche -- difficile en soi -- d'harmoniser les politiques au sein de l'exécutif ne constitue qu'une première étape car elle peut être facilement remise en question par l'intervention des membres du Congrès qui ont des priorités très différentes. En outre, la diffusion des pouvoirs politiques au sein du Congrès et la faiblesse des mécanismes de centralisation expliquent les difficultés que ce dernier rencontre à réaliser la cohérence des nombreuses propositions politiques qu'on y traite à tout moment. Il n'est donc pas surprenant que cette structure fragmentée se caractérise par la répétition de conflits politiques intenses.

I - LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN

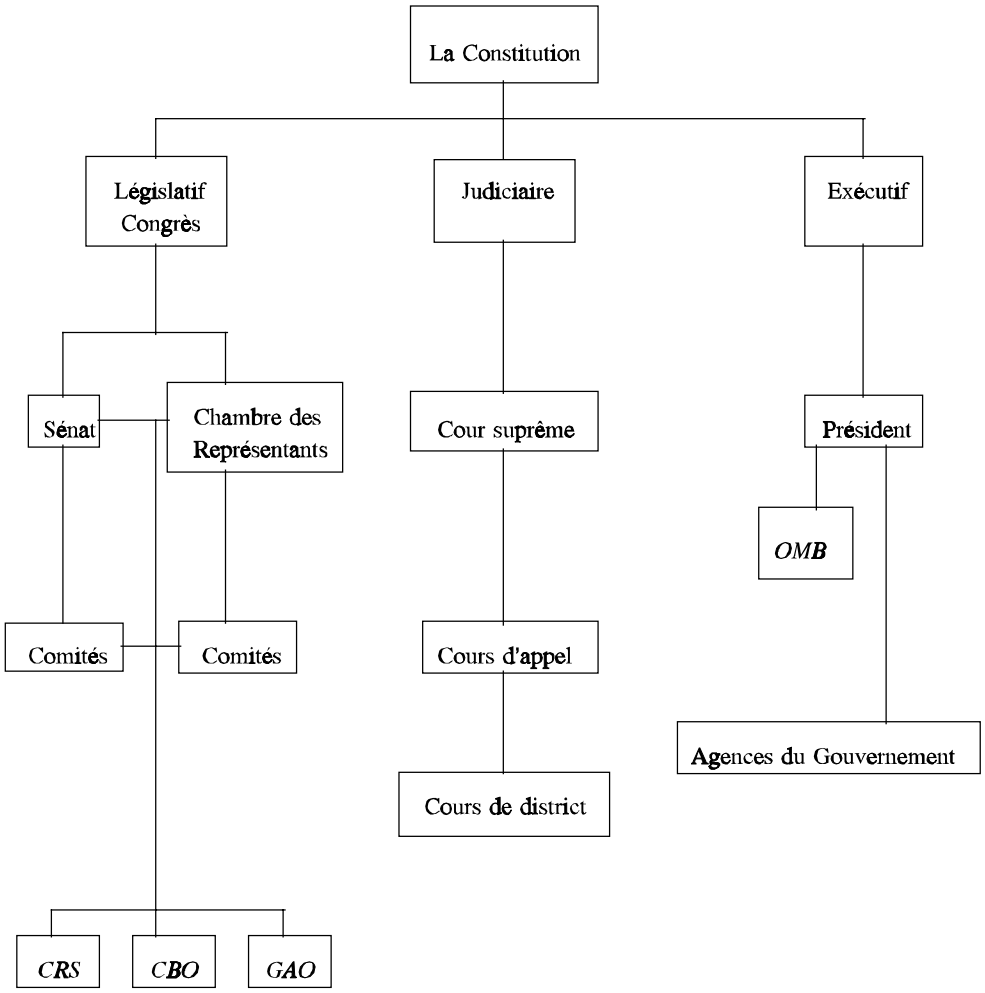
L'organigramme présenté ci-dessous illustre de façon simplifiée l'organisation du gouvernement américain. L'exécutif, dirigé par le Président, doit agir conformément à la Constitution et aux lois dûment promulguées. Le pouvoir judiciaire, chapeauté par la Cour suprême, a le pouvoir exclusif de déterminer la constitutionnalité d'une loi. En vertu de la Constitution, la majorité des deux chambres du Congrès (le Sénat et la Chambre des Représentants) ainsi que le Président doivent approuver toutes les lois, y compris celles qui autorisent les dépenses [58]. La promulgation d'une loi n'interviendra donc que si la Chambre, le Sénat et le Président s'entendent sur le texte, la Cour suprême devant par la suite en déterminer la conformité constitutionnelle.

---

[57] Ce document s'attache principalement au gouvernement fédéral. Chacun des 50 États formant l'Union a sa constitution, ses lois, ses pratiques administratives et ses traditions politiques spécifiques qui peuvent différer considérablement de celles du gouvernement fédéral.

[58] Le Congrès peut passer outre le refus du Président d'approuver une proposition législative mais cela ne survient que rarement car il faut alors recueillir l'accord des deux tiers des membres de la Chambre et du Sénat.

LE GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS



Abbréviations :

OMB : le Budget (*Office of Management and Budget*)
CRS : *Congressional Research Service* (Service de Recherche du Congrès)
CBO : *Congressional Budget Office* (Service budgétaire du Congrès)
GAO : *General Accounting Office* (Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques)

La fragmentation du pouvoir se poursuit au sein de l'exécutif et de la législature. Le pouvoir de direction dont le Président dispose (compte tenu des limites fixées par les lois dûment promulguées) sur les composantes de l'exécutif est certes considérable. Mais en pratique ce pouvoir n'est appliqué que dans les quelques domaines jugés suffisamment importants pour que lui-même et ses principaux conseillers s'y intéressent et leur consacrent du temps. Alors que d'autres gouvernements nationaux possèdent des institutions qui renforcent l'autorité centrale, celles-ci sont beaucoup plus faibles ou même inexistantes aux États-Unis. C'est ainsi que ces derniers ne possèdent pas de tradition de “responsabilité ministérielle” en vertu de laquelle les ministres sont solidairement responsables des politiques gouvernementales. Le

responsable d'une agence [59] (un ministre) n'est responsable que des activités de l'administration qu'il dirige et intervient peu dans la détermination des politiques d'une autre agence.

Les organismes financiers au centre de l'exécutif disposent de pouvoirs limités. Le Budget (*Office of Management and Budget* (OMB)), -- dont les équipes établissent les propositions budgétaires du Président et qui appartient au Bureau de ce dernier - exerce, par exemple, une influence considérable sur la politique gouvernementale et les priorités en matière de dépense. Cependant, ses pouvoirs sont beaucoup moins importants que ceux dévolus habituellement au Ministère des Finances au sein d'un gouvernement européen. De la même façon, le *Treasury Department* (Trésor) n'a qu'un pouvoir limité en ce qui concerne les politiques fiscales et de gestion de la dette.

La faible autorité dont disposent les responsables de l'exécutif par rapport à leurs homologues européens est inhérente au système de séparation des pouvoirs. Le budget présidentiel ne constitue qu'une proposition et aucune de ses dispositions relatives aux dépenses ou aux recettes ne sera appliquée que si le Congrès vote une loi à cet effet. D'ailleurs, tous les ans -- sans exception -- le Congrès modifie significativement ce budget. Lorsque les deux parties appartiennent à des courants idéologiques très différents, comme cela a été généralement le cas à partir de 1980, le Congrès peut tout simplement ignorer les propositions présidentielles et établir son propre budget. En ce qui concerne le Congrès, la seule contrainte dont il doive tenir compte, est le fait que les propositions législatives représentant ses options politiques ne pourront devenir des lois que si elles sont approuvées par le Président.

Lorsque des désaccords surviennent, ils entraînent habituellement une série de compromis mais l'on peut rencontrer parfois de grandes difficultés à trouver un arrangement acceptable pour le Président et la majorité des membres de la Chambre et du Sénat [60], comme le montre le conflit particulièrement grave survenu durant l'automne 1995 à propos du budget.

Le même processus fragmenté s'applique aux propositions législatives ayant une incidence sur la politique sociale ou tout autre domaine d'activité gouvernementale. Le Président, la Chambre ou encore le Sénat peuvent proposer de telles modifications mais, dans tous les cas, celles-ci ne pourront s'appliquer tant que les trois instances n'auront pas réussi à s'entendre sur le texte précis du projet de loi.

Cependant, la fragmentation qui caractérise à l'heure actuelle le processus d'élaboration des politiques aux États-Unis va encore plus loin. Non seulement le pouvoir est fragmenté, entre l'exécutif, (le Président) et le Congrès, et entre la Chambre et le Sénat, mais la dispersion se poursuit au sein de ces deux derniers corps. De nombreux comités de la Chambre et du Sénat, responsables de domaines politiques spécifiques, accomplissent le travail préliminaire sur lequel se fonde la prise de décision du Congrès et conçoivent les propositions législatives. Généralement, les élus qui ne sont pas membres du comité en question s'impliquent relativement peu dans ses travaux [61].

Les législateurs accordent une grande importance aux recommandations des comités ainsi qu'aux opinions des dirigeants des partis mais il peut arriver qu'un désaccord surgisse. En cas de conflit, les législateurs voteront habituellement de façon à protéger les intérêts des électeurs qui les ont élus. La faible

---

[59] Dans le cadre de ce chapitre, le terme “agence” désigne tant les organismes opérationnels de l'exécutif du gouvernement américain (les ministères dans d'autres pays) que les autres organisations administratives.

[60] Conformément aux règles de procédure du Sénat et qui s'appliquent à la plupart des domaines, il suffit que 41 sénateurs sur 100 formulent des objections pour bloquer toute action. Les négociations en vue de dégager un compromis acceptable doivent prendre en compte cet obstacle supplémentaire.

[61] Le terme “membre” inclut les Sénateurs et les Représentants ; ces derniers utilisent souvent le titre “Membres du Congrès” dans leur correspondance formelle.

allégeance aux structures institutionnelles du Congrès reflète le mode d'élection de ses membres.

Chaque État est représenté par deux Sénateurs ayant un mandat de six ans, le tiers des Sénateurs devant se représenter à des élections tous les deux ans. Chacun est élu à l'occasion d'un scrutin organisé dans l'ensemble de l'État. Les 435 représentants détenant un mandat de deux ans sont élus dans des circonscriptions représentées par un seul député et dotées d'une population à peu près identique. Au cours des dernières années, les candidats se sont fréquemment présentés en mettant en avant leurs qualités personnelles plutôt que leur affiliation à un parti politique. Alors que les campagnes électorales sont coûteuses et que leur résultat est fortement influencé par l'achat de temps de publicité sur les chaînes de télévision commerciales, les candidats doivent compter sur les dons de leurs partisans plutôt que sur le soutien financier de leur formation politique pour rassembler une grande partie des fonds nécessaires. Une fois élu, un membre qui souhaite se présenter aux prochaines élections doit veiller aux intérêts de ceux qui pourront l'aider financièrement. Cette situation a affaibli l'influence des chefs de file des partis à la Chambre et au Sénat, ainsi que leur capacité à rassembler les majorités de voix nécessaires à la promulgation d'une loi.

Les législateurs ont non seulement manifesté une indépendance croissante au cours des dernières décennies, mais plusieurs d'entre eux ont adopté une attitude rigide sur le plan idéologique. Cette situation reflète la capacité des groupes fortement intéressés par un nombre limité de questions à rassembler des fonds importants en faveur des candidats qui partagent leurs conceptions. Ils effectuent ce travail par l'intermédiaire des "*political action committees*" [62] qui assurent les donateurs que l'argent sera concentré dans les circonscriptions où l'apport de ressources additionnelles peut influencer le résultat. Le rôle joué par les PACs contribue à expliquer les difficultés auxquelles le Congrès s'est trouvé confronté lorsqu'il a voulu traiter un certain nombre de questions sociales conflictuelles.

La fragmentation politique ne se limite pas au gouvernement fédéral. De nombreuses responsabilités -- assumées, dans d'autres pays, par le gouvernement national -- sont attribuées aux autorités des États et aux collectivités locales. C'est ainsi que le gouvernement fédéral n'est responsable que d'un petit nombre d'autoroutes nationales pour lesquelles il se limite à octroyer des subventions couvrant un certain pourcentage du coût de construction alors que les gouvernements des États se chargent de l'exécution des travaux.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation est encore plus marginal. L'enseignement pré-universitaire est majoritairement financé par les impôts locaux et contrôlé par les conseils d'administration des institutions scolaires locales. Les universités sont des institutions privées ou sont financées par les gouvernements des États.

En ce qui concerne les programmes de maintien du revenu minimum, la situation est plus nuancée. Le gouvernement fédéral domine le processus d'élaboration des politiques en faveur des retraités. Il influence, en outre, les politiques à l'égard des non retraités par l'intermédiaire de l'aide financière qu'il apporte aux gouvernements des États. Mais ces derniers assurent la mise en œuvre ; ils disposent d'une certaine latitude pour déterminer les critères d'éligibilité et le niveau des prestations.

En dépit de l'interaction financière poussée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États, il n'y a pas de tentative d'harmonisation ou de coordination des politiques budgétaires entre ces deux niveaux de gouvernement comme c'est le cas en Allemagne. En général, cela n'a pas constitué un problème sérieux parce que les gouvernements des États ont des pouvoirs relativement limités en ce qui concerne les politiques budgétaires. Leurs propres constitutions ne leur permettent pas d'enregistrer des

---

[62] PAC : ces comités d'action politique constituent la principale façon d'amasser des fonds et de les utiliser pour payer les dépenses électorales.

déficits significatifs sauf pour financer les investissements. Une discipline encore plus sévère leur est imposée par les institutions financières auxquelles ils s'adressent pour financer leurs dettes. Les marchés financiers attribueront la cotation “risqué” au gouvernement d'un État dont la dette apparaîtrait disproportionnée par rapport à son potentiel économique. En compensation du risque, les investisseurs exigeront des taux d'intérêts relativement élevés et, dans certains cas extrêmes, refuseront d'acheter les titres de cet État quel que soit le rendement offert.

Dans ce système fragmenté, toutes les décisions importantes nécessitent l'accord des participants sur les différentes orientations et aucun d'entre eux ne peut agir unilatéralement. Le système est intrinsèquement “conservateur” car il est difficile de modifier rapidement les politiques à moins qu'une majorité substantielle d'électeurs ne s'affirme, dans plusieurs régions, en faveur du changement. Ceci ne survient généralement que dans les situations “d'urgence” nationale, telles que la guerre ou une crise économique. Mis à part ces cas exceptionnels, en règle générale, les changements ne surviennent qu'à la marge et même alors, très graduellement. Ce “conservatisme” est inhérent à la Constitution, il a été instauré à dessein.

II - LE RÔLE DU CONGRÈS

Pour des raisons d'espace, ce document sera consacré au rôle tout à fait particulier que joue le Congrès dans le processus de prise de décisions aux États-Unis. Si nous n'accordons qu'une attention superficielle au processus dans le cadre duquel l'exécutif élabore ses propositions budgétaires et politiques, ce n'est pas en raison de son manque d'importance mais parce que les procédures en cause ressemblent fort à celles qui existent dans d'autres pays. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux systèmes parlementaires, le processus politique américain ne s'achève pas avec l'acceptation des politiques par l'exécutif (“le gouvernement” dans un système parlementaire). Cette acceptation ne représente que la première phase du processus, probablement la plus facile. Une proposition politique qui a été approuvée par le Président doit encore être examinée par le Congrès qui est libre de la modifier, de la rejeter ou d'en adopter une autre, ce qu'il fait d'ailleurs couramment.

On ne soulignera pas assez que le Congrès -- et ses deux corps constituants, la Chambre et le Sénat -- sont des institutions politiques gouvernementales indépendantes. Les membres de ces deux corps n'ont aucune obligation morale ou juridique d'appuyer les propositions politiques du Président même lorsqu'ils appartiennent au même parti que le sien. Le Congrès rejette couramment des propositions dont l'importance est telle que ce rejet entraînerait, dans la plupart des systèmes parlementaires, la chute du gouvernement et l'organisation de nouvelles élections.

Dans le système américain, ce rejet signifie simplement que l'on n'a pas encore réuni la majorité suffisante pour adopter la proposition en raison de l'existence d'un obstacle temporaire ou durable. Le Président et les autres dirigeants de l'exécutif restent en poste et peuvent continuer à agir pour renverser la situation en leur faveur et négocier les compromis nécessaires à cette fin (particulièrement lorsqu'il s'agit du budget). Comme nous le verrons dans la prochaine section, tant les besoins que les occasions propices à ces négociations sont parties intégrantes du long cheminement législatif.

III - LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Pour des raisons de clarté, nous nous alignerons sur la pratique américaine et utiliserons dans ce document l'expression “projet de loi” pour désigner les propositions législatives en cours d'examen au Congrès, et le terme “loi” lorsque les projets de loi ont été approuvés par la majorité des deux chambres et par le Président. Tous les membres de la Chambre des Représentants ou du Sénat peuvent soumettre au Congrès un projet de loi traitant de n'importe quel sujet [63], et ils disposent seuls de cette prérogative, le Président lui-même devant faire parrainer ses propositions par un membre.

En discutant du processus législatif dans cette section, nous supposons que la présentation initiale d'un projet de loi intervient à la Chambre. Mais, elle aurait pu très bien intervenir au Sénat ; dans ce cas, le rôle des deux corps seraient inversés.

Lorsqu'un projet de loi est présenté, il est habituellement transmis pour examen à un comité chargé des questions abordées qui le remettra généralement à l'un de ses sous-comités spécialisés [64]. Un projet de loi qui, par exemple, proposerait la création d'un nouveau programme destiné à faciliter la modernisation des aéroports sera probablement adressé au *Committee on Public Works and Transportation* (Comité chargé des travaux publics et des transports) puis à son *Aviation Subcommittee* (Sous-comité chargé des questions aéroportuaires). Chaque année, une grande partie des milliers de projets de loi présentés sont ainsi transmis aux comités et on n'en entend plus parler. En effet, les législateurs présentent souvent des projets de loi sans attendre de suite mais simplement pour prouver à leurs électeurs qu'ils se préoccupent d'une question particulière.

Si le sous-comité décide de considérer sérieusement un projet de loi, il commencera, en général, par tenir des “audiences” au cours desquelles comparaîtront des témoins qui en demanderont l'approbation, la modification ou le rejet en fournissant des informations appropriées [65]. Parmi les témoins qui se présentent à ces audiences, généralement ouvertes au public, on trouve des responsables de l'exécutif (politiques et fonctionnaires), des représentants des groupes affectés positivement ou négativement par le projet de loi ainsi que des experts des questions examinées. Les syndicats et les associations -- telles que la Chambre de Commerce, l'Association Nationale des Manufacturiers, le Barreau, l'Association Américaine des Banquiers -- ont un siège à Washington, et leurs représentants comparaissent fréquemment devant les comités pour promouvoir les intérêts de leurs membres. En outre, il est fréquent que des professeurs d'université et des analystes appartenant à des instituts de recherches privés, tels la *Brookings Institution* et l'*American Enterprise Institute*, comparaissent à titre d'expert pour discuter de la pertinence de leurs travaux par rapport aux politiques proposées.

Selon la complexité et la sensibilité politique d'un projet de loi, les audiences peuvent durer une seule journée ou se prolonger pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines. Lorsqu'elles prennent fin

---

63 La Constitution stipule qu'un projet de loi ayant des incidences sur les impôts doit être présenté initialement à la Chambre mais le Sénat a trouvé des moyens de contourner cette règle en présentant, par exemple, un amendement visant à introduire une nouvelle taxe.

64 Les comités de la Chambre et du Sénat sont créés et leurs responsabilités (dites “juridictions”) sont déterminées par les règles de chaque corps. Ils ne doivent pas être nécessairement identiques. La Chambre a établi, par exemple, plus de comités que le Sénat et les dotent d'une juridiction un peu moins large. Les comités ne disposent de juridiction relativement identique que dans un nombre limité de cas qui englobent entre autres les comités chargés de l'affectation et du budget.

65 Les auditions peuvent également se dérouler pour d'autres motifs ; elles sont souvent organisées pour enquêter sur les accusations de gaspillage, de mauvaises gestion ou d'abus.

(et parfois pendant qu'elles se déroulent encore), les membres du sous-comité commencent à considérer la suite à donner au projet de loi. Ils ont, en effet, plusieurs possibilités : ils peuvent approuver le projet tel quel, le modifier légèrement, réécrire intégralement le texte, ou encore le rejeter simplement.

Le président du sous-comité ne doit pas, dans cette phase critique du processus législatif, se limiter à imposer ses vues sur le projet de loi [66]. Au Sénat comme à la Chambre, la position et l'influence qu'exerce un législateur sur ses pairs dépendent grande partie de sa capacité à gérer le processus. L'on évalue souvent cette capacité par les succès qu'il remporte en s'efforçant de faire adopter les projets de loi qu'il parraine. Si le législateur veut réussir, il doit élaborer une position politique (que reflétera la formulation du projet de loi) qu'appuieront la majorité des membres du sous-comité, du comité et de la Chambre des Représentants. Il doit également tenir compte des opinions du Sénat et du Président qui doivent approuver le projet en question pour que celui-ci devienne loi.

Il n'est pas exceptionnel que les délibérations du sous-comité durent des mois ou même plus car son président doit consulter les autres membres, les responsables de l'exécutif et les groupes d'intérêts privés afin de négocier les compromis nécessaires pour rassembler les majorités requises [67]. Ces consultations et ces négociations ne sont généralement pas publiques. Dans une telle situation, la préférence que les Américains manifestent habituellement à l'égard d'un gouvernement “ouvert” constitue en effet un handicap, de sorte que les règles procédurales destinées à promouvoir cette ouverture sont régulièrement contournées. Pour négocier un compromis efficace sur des questions complexes, le négociateur doit pouvoir garder le secret sur les progrès des discussions. Si cette exigence est parfois difficile à respecter, il arrive aussi que les résultats des négociations ne soient communiqués qu'au moment où le sous-comité soumet à son comité ses recommandations sur la suite à donner au projet de loi.

Si le sous-comité a bien fait son travail, l'examen du projet de loi par le comité constituera essentiellement une formalité. Mais il peut arriver qu'il ne soit pas d'accord avec la recommandation du sous-comité. Dans ce cas, le processus de consultation, de négociation et de compromis reprendra, cette fois sous la direction du président du comité. À l'instar du sous-comité, le comité a toute liberté pour approuver, modifier ou rejeter le projet de loi [68].

Lorsque le comité est satisfait du texte du projet de loi et de tous les amendements qu'il aura jugé nécessaire de lui apporter, il le recommande à la Chambre des Représentants qui en discutera. Cette phase (souvent appelée “*consideration on the floor*” c'est-à-dire en plénière) se caractérise par l'application de procédures complexes et fort différentes selon que l'examen intervient à la Chambre ou au Sénat. Toutefois, ce sont là des considérations secondaires car, à ce stade, le sort du projet de loi dépend de la position

---

66 Nous employons le masculin pour des raisons de commodité. Si la majorité des présidents sont des hommes, de plus en plus de femmes sont nommées à ces postes de direction du Congrès américain.

67 Sur des questions complexes affectant de nombreux individus et groupes d'intérêt, il n'est pas exceptionnel que le processus prenne une année ou plus et que différentes séries d'audiences se déroulent avant que le sous-comité s'entende sur le projet de loi. Cela survient fréquemment, par exemple, lorsque les propositions législatives introduisent de grands changements dans les programmes de transfert d’argent importants et dans les programmes finançant les services tels que l'assurance-maladie. Ces délais reflètent la complexité des questions abordées ainsi que la difficulté d'établir des compromis satisfaisants pour les nombreux groupes ayant des intérêts très opposés.

68 Les règles de la Chambre et du Sénat comportent des dispositions dont on peut se servir pour obliger un comité récalcitrant à agir à propos d'un projet de loi. Dans une telle situation, une pétition signée par la majorité des membres du corps concerné peut forcer ce comité à transmettre la proposition pour examen par l'ensemble de l'assemblée.

adoptée par la majorité des membres de la Chambre [69]. À l'instar des membres du sous-comité et du comité, l'ensemble de la Chambre peut, en effet, choisir d'approuver le projet de loi, d'y apporter d'autres modifications avant de l'adopter, ou de le rejeter.

Si le projet de loi est approuvé par la Chambre, il sera alors transmis au Sénat qui l'examinera et répétera, en règle générale, l'ensemble du processus : audiences, examen par le sous-comité et le comité suivis de débats et d'un vote de l'ensemble du Sénat. Le projet peut être approuvé, modifié ou rejeté à chaque étape du processus. Si le Sénat modifie encore le projet, comme cela arrive souvent, l'on devra négocier les différences avec la version approuvée par la Chambre et trouver des compromis. Cette tâche est habituellement confiée à un Comité temporaire (*Committee of conference*), créé à cette occasion et dont une bonne partie des membres sont les dirigeants des comités concernés de la Chambre et du Sénat.

Habituellement, le Comité temporaire s'attache uniquement aux sujets de désaccord et cherche un compromis pour résoudre les divergences. Mais afin de permettre la conclusion d'un accord, il peut parfois aller plus loin et modifier certaines parties du projet de loi sur lesquelles les deux chambres s'étaient entendues. Après la conclusion d'un accord sur le texte, les deux chambres devront à nouveau approuver la version finale du projet de loi. Mais généralement il s'agit là d'une simple formalité et la prochaine étape consistera à présenter le projet de loi au Président.

En vertu de la Constitution, le Président dispose de 10 jours (en excluant les dimanches) pour décider s'il approuve ou s'il rejette le projet de loi tel qu'il lui a été soumis car il ne peut modifier les parties qu'il désapprouve. S'il signe le projet de loi, ce dernier devient une loi que l'administration doit mettre en œuvre (sauf si la Cour suprême détermine plus tard qu'elle ne respecte pas la Constitution). Dans le cas contraire, il doit retourner le projet en expliquant sa décision à l'instance qui en a pris l'initiative. Si les deux tiers des membres de la Chambre et du Sénat l'approuvent à nouveau, la proposition législative deviendra une loi sans l'approbation du Président. Mais il est très inhabituel qu'une loi soit promulguée après un veto présidentiel.

Dans ce qui précède, nous avons traité du processus qui s'applique lorsque la présentation initiale d'un projet de loi intervient à la Chambre des Représentants ; mais, comme nous l'avons indiqué plus tôt, elle aurait pu intervenir au Sénat. Le processus demeure le même dans les deux cas, mis à part l'inversion des rôles joués par les deux corps.

IV - LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Le processus législatif auquel a été consacrée la section précédente s'applique à tous les projets de loi, y compris ceux qui traitent des questions financières. Cependant, lorsque les propositions législatives ont des incidences sur le budget, elles feront l'objet d'un certain nombre de procédures additionnelles destinées à introduire plus de discipline dans le processus utilisé par le Congrès pour contrôler les finances publiques. Avant d'examiner ces procédures en détail, il peut être utile de présenter le dispositif global servant à l'établissement du budget du gouvernement américain.

---

[69] À part quelques exceptions, il suffit généralement -- à la Chambre comme au Sénat -- d'une majorité simple pour qu'un projet de loi soit approuvé. Au Sénat, toutefois, le soutien d'au moins 60 Sénateurs sur 100 est nécessaire pour franchir certaines étapes procédurales essentielles. Autrement dit, il suffit que 40 Sénateurs s'opposent à un projet de loi pour en empêcher l'approbation.

Les professionnels qui décrivent le processus budgétaire du gouvernement fédéral aux États-Unis distinguent habituellement trois phases principales :

- élaboration par l'exécutif ;
- examen, modification et adoption par le Congrès ;
- application et contrôle du budget.

Ce document ne traitera que des deux premières étapes, et principalement de la seconde phase où le Congrès intervient. Nous commencerons, toutefois, par un bref aperçu du rôle de l'exécutif.

V - L'ÉTABLISSEMENT PAR L'EXÉCUTIF DES PROPOSITIONS BUDGÉTAIRES

Une proposition budgétaire est préparée pour chaque exercice budgétaire, qui débute le 1er octobre et se termine le 30 septembre et que l'on désigne par l'année où il se termine. C'est ainsi que l'exercice budgétaire 1995 commence le 1er octobre 1994 et se termine le 30 septembre 1995 [70].

Le budget présente le plan financier du Président et indique les priorités que ce dernier propose au gouvernement fédéral. À ce propos, il conviendra de se souvenir dans la suite de la discussion que le “budget du Président”, comme disent les médias ne constitue qu'une proposition. Le budget dont le gouvernement fédéral disposera en définitive ne sera connu que lorsque le Congrès achèvera d'examiner les différentes pièces législatives régissant les recettes et les dépenses publiques. Le budget s'attache principalement à l'exercice budgétaire -- i.e. au prochain exercice budgétaire pour lequel le Congrès doit faire des affectations. Toutefois, il est élaboré dans le cadre d'un processus de planification budgétaire pluriannuel et inclut des estimations et des projections pour les quatre années qui suivent le prochain exercice budgétaire.

Le budget présidentiel est transmis au Congrès au début de chaque année calendaire, huit à neuf mois avant le commencement du prochain exercice budgétaire. En vertu de la législation définissant les procédures budgétaires, le Président doit soumettre ses propositions budgétaires le premier lundi de février, mais il arrive souvent que ce délai soit dépassé [71]. Dans le cas où un nouveau Président entrerait en fonction le 20 janvier, le Président sortant pourrait préparer un budget qui subira sans doute des modifications considérables par la suite.

---

[70] Il n'y a pas de cohérence entre les pratiques budgétaires des États et celles du gouvernement fédéral ce qui représente une différence intéressante avec la situation prévalant dans d'autres pays à structure fédérale. Par exemple, un certain nombre d'États établissent leur budget pour une période de deux ans plutôt que pour un an comme le fait le gouvernement fédéral. La définition de l'exercice budgétaire varie également selon les États. Dans certains, il coïncide avec l'année calendaire alors que dans d'autres il va du 1er juillet au 30 juin (période retenue par le gouvernement fédéral jusqu'au milieu des années 70). Les méthodes comptables diffèrent également d'un État à l'autre et par rapport aux pratiques du fédéral. Ces différences rendraient virtuellement impossible la réalisation aux États-Unis du même degré d'harmonisation que l'on trouve entre le gouvernement fédéral et les *Länder* en Allemagne.

[71] Jusqu'à la fin des années 80, le Président devait, conformément à la législation, soumettre ses propositions budgétaires le 1er lundi de janvier. Mais, les délais étaient devenus si courants que la législation fut changée et que la date de présentation fut reportée au 1er février. Il semble maintenant que le temps requis pour la préparation du budget américain excède inévitablement la période prévue, ce qui peut apparaître comme une variante de la Loi de Parkinson.

Les administrations commencent le processus d'élaboration du budget par des discussions internes et l'élaboration de plans préliminaires, processus qui est en général bien avancé au printemps, soit neuf mois avant la présentation du budget au Congrès et 18 mois avant le début de l'exercice concerné. D'avril à juin, le Budget détermine les questions politiques principales que le gouvernement devra résoudre durant cet exercice et élabore les prévisions de recettes et de dépenses à long terme. À l'instar du *Department of the Treasury* et *du Council of Economic Advisers* (Trésor et Comité des Conseillers Économiques), le Budget (OMB) présente des prévisions macro-économiques au Président, informations qui l'aideront à prendre les grandes décisions politiques. Concurremment, le Budget met au point et émet les directives techniques qui encadreront la préparation du prochain budget.

En juillet et en août, en se fondant sur les décisions présidentielles préliminaires, le Budget communique aux agences les grandes orientations politiques et les limites budgétaires. Au début de septembre, les ministères adressent au Budget leurs propositions budgétaires et les documents de justification. Le personnel du Budget rencontre alors les responsables des agences pour leur permettre de clarifier, si nécessaire, ces propositions et de les défendre le plus solidement possible. À ce stade du processus, la discussion présente généralement un caractère très technique. Pour établir les prévisions budgétaires relatives aux programmes liés aux droits à prestations (tels que les programmes finançant les retraite, les prestations de sécurité sociale et de maladie), les agences ont ainsi élaboré des modèles informatiques sophistiqués qui permettent d'estimer le nombre probable de participants et le montant des prestations. Les analystes du Budget et des agences peuvent discuter pendant plusieurs semaines de la plausibilité des hypothèses retenues [72].

En établissant le budget, on examine simultanément, d'une part, les besoins en ressources des agences et des programmes et, d'autre part, les dépenses et recettes totales en fonction des conditions économiques actuelles et futures. Les experts du Budget examinent les documents provenant des agences et élaborent les recommandations qu'ils présenteront au Directeur de l'OMB. Celles-ci seront discutées, normalement en novembre et décembre, lors de réunions dites “d'examen du Directeur” ; ses décisions initiales sont communiquées aux agences concernées qui peuvent demander leur réexamen.

La première étape de ce réexamen interviendra normalement lors d'une réunion entre les Directeurs du Budget (qui peuvent être également représentés par l'un de leurs cadres) et de l'agence. Si le désaccord persiste, l'agence peut s'adresser au Président qui prendra la décision finale. Le Budget et l'agence ont intérêt à éviter cette situation car il est très difficile de prévoir dans quel sens le Président tranchera. En effet, si le Directeur de l'OMB est le principal conseiller du Président sur les questions budgétaires, ses opinions sur une question particulière peuvent avoir moins de poids que les considérations politiques avancées par le responsable de l'agence et vice versa. Traditionnellement, le Budget et l'agence s'efforcent avec beaucoup d'énergie de négocier et d'aplanir leurs divergences, ne laissant au Président que les décisions relatives aux questions les plus difficiles.

On reconnaît généralement que le Budget exerce un contrôle inégal sur les propositions de dépenses des agences car ces dernières n'ont pas la même influence auprès du Président. Traditionnellement, le Ministère de la Défense négocie, par exemple, directement avec le Président, le Directeur de l'OMB intervenant à titre de conseiller plutôt que de partenaire principal dans ces négociations. Cela ne signifie pas que le Budget n'exerce aucune influence sur le budget de ce ministère mais que celle-ci se manifeste

---

[72] L'on doit noter, cependant, en dépit de l'attention dont ils font l'objet, que l'utilisation de ces modèles sophistiqués a rarement réussi à anticiper ou à prévenir “le dérapage” des politiques et des coûts auxquels François Lacasse consacre un article dans cet ouvrage. En ce qui concerne les programmes de transfert et, particulièrement les programmes d'allocations-maladie, les coûts ont de façon constante augmenté plus rapidement que ne l'avaient prévu les modèles. Ces derniers ont surtout servi à établir des prévisions à court-terme mais lorsque l'on tente l'exercice pour des périodes allant au-delà d'un ou de deux ans, les estimations apparaissent fort incertaines.

de manière plus indirecte que dans le cas de nombreuses agences et concerne généralement des propositions secondaires plutôt que des questions centrales, telles la structure des forces armées et le système d'approvisionnement et les grands programmes d'armement.

Le Budget et le Président ne se prononcent pas sur les propositions de dépenses de certaines parties du gouvernement, comme le Congrès, le *Federal Reserve Board* (la Banque Centrale américaine) et les différentes agences appartenant au législatif et au judiciaire. Leurs propositions sont intégrées telles quelles dans le budget présidentiel mais le Congrès peut les modifier librement.

La responsabilité de la partie recette du budget incombe principalement au Trésor qui doit coopérer étroitement avec le Budget afin d'harmoniser le détail des propositions de recettes et de dépenses avec les objectifs globaux de la politique budgétaire présidentielle. Le trésor établit les prévisions des recettes en se fondant sur les lois fiscales actuelles et présente des propositions en vue de modifier ces dernières. Le Président devra les approuver (ou déléguera ce pouvoir à d'autres responsables) avant qu'elles ne soient intégrées au budget au même titre que tous les changements importants de politique, notamment ceux qui nécessitent des modifications législatives.

Une fois que toutes les propositions budgétaires présidentielles ont été arrêtées, les résultats sont rassemblés dans un document imprimé représentant généralement de 2 000 à 2 500 pages imprimées en petits caractères. Ce document, qui décrit en détail les diverses propositions, est transmis au Congrès et vendu à un prix couvrant son coût de publication. Les médias, les organisations et les individus particulièrement concernés par les questions de finances publiques en achètent un grand nombre.

VI - L'ACTION DU CONGRÈS

Le Congrès peut approuver, modifier, ou désapprouver les propositions budgétaires présidentielles. Il peut changer les niveaux de financement, éliminer ou ajouter des programmes, adopter telles quelles les propositions législatives ayant une incidence sur les impôts et les autres sources de recettes, ou en adopter d'autres qui, selon les cas, exerceront des effets identiques ou différents.

Le traitement des questions ayant des incidences budgétaires se fait par l'intermédiaire de quatre processus distincts. Le premier, dit “processus d'autorisation”, concerne les projets de lois qui prévoient la création, la modification ou la suppression de programmes et d'agences. La plupart des comités de la Chambre et du Sénat s'occupent principalement des propositions législatives de ce type et de la supervision des agences et des programmes qui ont été autorisés par des lois adoptées antérieurement. Les projets de loi d'autorisation traitent généralement de la structure et de la conception des programmes, et si certains établissent des limites de financement, la plupart n'abordent pas ce sujet. Un certain nombre de programmes, et notamment plusieurs grands programmes de sécurité sociale (y compris ceux qui financent les retraites et les prestations de santé), font cependant exception, leur conception et leur financement étant examinés dans le cadre du processus d'autorisation.

Le processus concerne aussi les propositions législatives ayant des incidences sur les impôts et la capacité d'emprunt du gouvernement qui, si elles n'appartiennent pas à la catégorie précédente au sens habituel, font l'objet de procédures similaires. Ces projets de lois sont traités par des comités spécialisés de la Chambre et du Sénat, souvent dénommés *tax-writing committee ou “comités de rédaction fiscale”*, ayant également le pouvoir d'autoriser les programmes de sécurité sociale financés par des recettes dédiées. Il s'agit du comité de la Chambre, qui porte le nom curieux de *Committee on Ways and Means “Comité des*

voies et moyens", comité chargé de l'organisation du travail de la Chambre, et du *Committee on Finance (Comité des finances)* du Sénat.

Le second processus, dit "processus d'affectation" est géré par les comités d'affectation spécialisés de la Chambre et du Sénat, et concerne les projets de loi destinés à financer des programmes déjà autorisés. Un programme ayant reçu l'autorisation ne pourra, en effet, commencer à fonctionner que s'il bénéficie d'une affectation qui devra être renouvelée chaque année pendant toute sa durée. Les programmes qui couvrent leurs coûts d'exploitation en imposant des redevances et des charges constituent la seule exception importante à cette règle, mais il arrive qu'ils soient également contrôlés au travers du processus d'affectation [73]. Par ailleurs, ce processus sert habituellement à contrôler les coûts administratifs des programmes financés par des recettes dédiées même s'il ne concerne pas les autres coûts (par exemple, les prestations de sécurité sociale effectivement versées). Enfin, en vertu des règles procédurales en vigueur à la Chambre et au Sénat, un projet de loi d'affectation doit se cantonner à l'octroi d'affectations et ne peut employer des termes qui auraient pour effet de modifier des lois existantes.

Traditionnellement, les affectations sont faites chaque année au travers de treize projets de loi concernant chacun un secteur gouvernemental déterminé, et dont la présentation initiale intervient à la Chambre. Le budget ne sera arrêté que lorsqu'on aura statué au sujet de ces 13 projets de loi ; des propositions législatives distinctes destinées à modifier des programmes financés par des recettes dédiées et qui seraient en cours d'examen ; et, enfin, des autres projets de loi qui pourraient avoir une incidence sur les impôts. Traditionnellement, on n'a pas déployé d'efforts systématiques pour gérer les effets cumulés des nombreux projets de loi liés au budget. Le budget fédéral, et la politique budgétaire globale dont il est le reflet, ne sont que le résultat des nombreuses actions isolées. Les participants au processus (et, en particulier, les présidents des comités d'affectation et *de "rédaction fiscale" (tax-writing)* font généralement preuve d'une grande discipline et réussissent, le plus souvent, à contrôler leurs collègues plus prodigues. Ils se retrouvent donc souvent en situation d'alliés de l'OMB. À l'instar de la plupart des organismes similaires, ce dernier se retrouve fréquemment du côté des membres favorables à la restriction des dépenses et des déficits et leur fournit des arguments et des analyses leur permettant de défendre leur position.

En fait, le mode plutôt informel d'exercice du contrôle budgétaire par le Congrès fonctionne assez bien, au moins sur le plan de la discipline budgétaire. Mis à part les périodes de guerre ou de crise économique majeure, le budget américain est demeuré relativement équilibré et a même parfois dégagé un excédent. En dépit de ces résultats généralement satisfaisants, le processus suscite beaucoup de mécontentement. au début des années 60, lorsqu'on accepta (aux États-Unis) d'utiliser la politique budgétaire comme un instrument de gestion active de l'économie, le Congrès fut fortement incité à prendre des décisions explicites sur les implications budgétaires de ses interventions sur les recettes et les dépenses. Les pressions se sont intensifiées en 1974 avec l'adoption du *Congressional Budget Act* qui cherchait à systématiser le processus budgétaire et à fournir un cadre permettant au Congrès de prendre de façon disciplinée les décisions budgétaires [74]. Pour atteindre cet objectif, l'Acte prévoyait la création de deux comités responsables des questions budgétaires à la Chambre et au Sénat -- les *Committees on the Budget* -- qui coordonneraient l'action des deux corps dans ce domaine, ainsi que la création du *Congressional Budget Office* (CBO, Service Budgétaire du Congrès), organisme chargé d'appuyer sur le plan analytique le travail des deux nouveaux comités. L'Acte compléta, également, le dispositif constitué par les processus d'autorisation et d'affectation en y ajoutant deux autres processus.

---

[73] Par exemple, le projet de loi d'affectation qui les concerne peut spécifier qu'un certain montant des charges recueillies par une administration gouvernementale sera utilisé pour couvrir ses coûts.

[74] Formellement dénommé *The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*.

Le premier, le processus de résolution budgétaire, doit encadrer toutes les mesures que prend le Congrès en examinant le budget. Préparé par les Comités sur le budget (*Budget Committees*), il doit être discuté et approuvé par la Chambre et le Sénat. La Résolution spécifie les niveaux souhaités de recettes et de dépenses, les prévisions correspondantes de déficit (ou d'excédent) budgétaire ainsi que le montant des emprunts gouvernementaux nécessaires pour financer le déficit prévisionnel.

Un rapport accompagnant la Résolution répartit les dépenses prévues entre les comités responsables des divers programmes ayant des incidences sur cette partie du budget et spécifie, en fonction du niveau souhaité de recettes, de quel montant il faudrait augmenter ou diminuer les impôts. Le rapport spécifie, également, le montant des réductions (ou des augmentations) qu'il faudrait apporter aux programmes dont le niveau de dépenses est déterminé par les lois d'autorisation et non au travers du processus d'affectation. Sont concernés non seulement les programmes de sécurité sociale financés par des recettes dédiées mais également tous les autres programmes dont l'acte d'autorisation précise le critère d'éligibilité des personnes désireuses de bénéficier des prestations proposées. Ces programmes, dits “programmes de droits à prestations”, sont souvent financés par des affectations annuelles, mais leurs coûts ne peuvent être ajustés qu'en modifiant les dispositions de la loi d'autorisation et non le montant de l'affectation.

Dés que la Résolution et le rapport joint ont été adoptés par la Chambre et le Sénat, les autres comités doivent en tenir compte en élaborant les propositions législatives liées au budget qu'il leur revient d'établir conformément à leur champ de juridiction. Il convient de souligner, toutefois, que la Résolution ne constitue pas une législation et n'a pas force de loi. Elle traduit simplement le fait que les membres du Congrès se sont entendus pour poursuivre un certain nombre d'objectifs budgétaires. Le Congrès peut modifier ces objectifs à tout moment en amendant la Résolution, ou il peut simplement l'ignorer si elle s'avère gênante. Dans les faits, cependant, le Congrès a relativement bien respecté les objectifs de la Résolution au cours des vingt années d'application de ce processus.

L'Acte a également créé un autre processus, dit de “Réconciliation” dont l'utilité n'est apparue évidente qu'après plusieurs années. Les concepteurs de l'Acte désiraient que le Congrès se penche, à la fin de l'année, sur les différentes mesures ayant des incidences budgétaires qu'il avait prises, et apporte tous les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires. De tels changements pouvaient se justifier si le Congrès réalisait qu'il avait dépassé sans s'en rendre compte les objectifs, ou que ces derniers ne paraissaient plus appropriés avec le recul du temps. Pour les gérer efficacement, l'Acte spécifiait que les deux comités du budget pouvaient préparer un projet de loi de Réconciliation qui, s'il était approuvé, modifierait les dispositions ayant trait au budget, incluses dans les lois existantes. Le projet de loi de Réconciliation se distingue par le fait que la Chambre et le Sénat peuvent le gérer en appliquant des procédures accélérées, ce qui permet d'éviter les nombreux écueils jalonnant le processus législatif normal.

Quelques années après l'introduction du processus de Réconciliation, on a constaté qu'il facilitait la modification des législations existantes, à la condition que l'on puisse prouver qu'il était nécessaire d'effectuer de tels changements pour réaliser les objectifs budgétaires. Il est ainsi possible d'éviter les délais habituellement nécessaires pour obtenir l'accord des comités et des sous-comités ainsi que la plupart des obstacles procéduraux que les adversaires du changement opposent généralement durant le processus législatif normal afin de retarder ou d'empêcher l'adoption des projets de loi qu'ils désapprouvent. Les opinions au sujet de l'efficacité du processus de Réconciliation varient. Certains considèrent qu'il constitue une amélioration remarquable en permettant à la majorité des membres de la Chambre et du Sénat d'exprimer plus efficacement leur volonté. D'autres soutiennent qu'il dégrade le processus législatif qui fonctionne mieux lorsque les législateurs se voient offrir plus d'occasions de délibération, de négociation et de compromis que celles dont ils disposent lorsque le Congrès examine un projet de loi de Réconciliation.

Après avoir présenté les quatre principaux composants du processus budgétaire à l'heure actuelle, nous décrirons le mode de fonctionnement de ce processus au cours d'un exercice normal.

VII - LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ANNUEL AU SEIN DU CONGRÈS

Le processus budgétaire débute lorsque le Congrès reçoit les propositions présidentielles. Les *Budget Committees* du Sénat et de la Chambre des Représentants commencent par élaborer une Résolution budgétaire qui servira de guide aux autres comités du Congrès. Ils se procurent les informations nécessaires à cette fin en s'adressant à l'exécutif, au Bureau de recherches du Congrès sur les questions budgétaires (*CBO, Service Budgétaire du Congrès*), et aux autres comités. Normalement, ils entreprennent ce travail au mois de mars car, en vertu des règles internes du Congrès, le Sénat et la Chambre doivent approuver la Résolution au plus tard le 15 avril. Mais cette règle est souvent ignorée et les débats se poursuivent jusqu'en mai ou juin. Il n'est pas nécessaire que le Président approuve cette Résolution car elle ne sert qu'à encadrer les délibérations des questions budgétaires détaillées qui se déroulent au sein du Congrès.

Une fois la Résolution budgétaire adoptée, le Congrès examine les propositions législatives concernant spécifiquement les dépenses et les recettes nécessitées par l'application du plan budgétaire. Ce travail est, en grande partie, effectué par les comités et sous-comités spécialisés du Sénat et de la Chambre des Représentants qui assument des responsabilités spécifiques conformes aux règles du Congrès. C'est ainsi que les propositions d'affectation sont considérées par les comités chargés des affectations des deux assemblées alors que les propositions de changements des lois fiscales et des lois relatives à la sécurité sociale sont considérées par le *Ways and Means Committee* et le *Finance Committee*, appartenant respectivement à la Chambre et au Sénat. D'autres comités sont chargés d'examiner les modifications qu'il faudrait apporter aux lois d'autorisation des programmes impliquant des droits à prestations. Si les circonstances l'exigent, le Congrès peut cependant ne pas appliquer le processus législatif normal -- qui exige que ces mesures fassent l'objet de projets de loi distincts -- et rassembler toutes les modifications budgétaires qu'il faudrait apporter aux lois d'autorisation dans une seule proposition de Réconciliation.

Au cours du printemps et de l'été, les comités poursuivent leur travail et présentent les projets de loi budgétaires à la Chambre et au Sénat, les niveaux fixés dans le projet de Résolution servant à encadrer les mesures prises par le Congrès. Le CBO analyse ces dernières afin de s'assurer que le Congrès ne viole pas par inadvertance les objectifs qu'il a lui-même fixés.

En fonction de l'évolution du contexte général, le Congrès peut décider de modifier le plan inclus dans la Résolution. Par exemple, au milieu de l'été, le Budget peut présenter (à la demande du Président) de nouvelles estimations des recettes et des dépenses et le Bureau de recherches du Congrès sur les questions budgétaires peut établir de nouvelles estimations budgétaires et macro-économiques. À la lumière de ces nouveaux éléments, le Congrès peut décider d'ajuster son plan budgétaire.

Chacune de ces nombreuses propositions législatives devra passer par tous les stades du processus législatif que nous avons décrits dans les sections précédentes. Les projets de Résolution devront également traverser certaines étapes de ce processus, même s'ils bénéficient de procédures d'examen accélérées. Chaque projet de loi risque de subir des changements significatifs à chaque stade, ce qui oblige à négocier de nouveaux compromis pour réunir la majorité nécessaire au passage à l'étape suivante. À mesure que ces projets de loi sont approuvés par les deux chambres du Congrès, il sont transmis pour signature au Président dont l'approbation est nécessaire pour qu'ils deviennent loi. Lorsque le Président refuse de les approuver, ils sont renvoyés au Congrès qui peut passer outre si les deux tiers des membres de chaque assemblée

votent en sa faveur. Une telle situation survient rarement.

Théoriquement, le Congrès devrait avoir terminé l'examen des affectations et des autres lois budgétaires le 1er octobre, c'est-à-dire au début du prochain exercice. S'il n'y réussit pas et si les affectations n'ont pas été adoptées au commencement de l'exercice, cela peut gêner considérablement l'action des agences qui devront fermer leurs portes et renvoyer leurs employés chez eux, sans traitement. Malgré tout, ces délais se produisent parfois, particulièrement lorsque des désaccords importants existent au sujet du budget entre, d'une part, la Chambre et le Sénat et, d'autre part, entre le Congrès et le Président. Dans ces circonstances, le Congrès adopte habituellement un projet de loi spécial que le Président approuve pour permettre aux agences de continuer à fonctionner jusqu'à ce que les affectations régulières soient adoptées. À l'automne 1995, le projet de loi temporaire sur les dépenses n'a cependant pas été adopté ; nous discuterons plus loin de cet épisode.

VIII - LES PROCÉDURES ADDITIONNELLES DE CONTRÔLE DU BUDGET

Il est difficile de contester la logique du processus établi en 1970 pour encadrer l'action du Congrès dans le domaine budgétaire. Le Congrès voulait ainsi se donner les moyens de : considérer systématiquement l'ensemble du budget ; prendre des décisions explicites au sujet des politiques budgétaires qu'il désirait poursuivre ; et contrôler les mesures affectant les recettes et les dépenses exigées, de façon à ce qu'elles respectent la politique budgétaire globale qu'il entendait appliquer. En théorie, ce processus aurait dû donner des résultats acceptables. Malheureusement aucun système, quelle que soit sa rigueur théorique, ne peut empêcher les individus d'agir d'une façon que l'on peut juger stupide, du moins rétrospectivement. Outre les très grandes difficultés que l'on rencontre à prévoir certaines conséquences des décisions politiques, telle est la leçon que l'on peut tirer de l'expérience enregistrée par les États-Unis et plusieurs pays membres de l'OCDE dans le domaine de la budgétisation, au cours des années 80 et 90.

Au début de son mandat, en janvier 1981, le Président Reagan proposa de modifier de façon très considérable la politique budgétaire américaine. On devait compenser les importantes augmentations des dépenses militaires et des réductions d'impôt considérables par des réductions conséquentes des dépenses dans tous les autres domaines d'activités, particulièrement du côté des prestations sociales. Si l'augmentation des dépenses militaires et les réductions fiscales ont bien été décidées, le Congrès n'a jamais approuvé la réduction des dépenses dans d'autres domaines. D'ailleurs, un grand nombre de ces réductions n'ont jamais atteint le stade de présentation formelle au Président, et encore moins le stade d'examen au Congrès. Au moment où l'on réalisa cette omission, les autres décisions avaient déjà été prises et il était difficile de revenir en arrière. On avait perdu le contrôle du budget, situation qui s'est soldée par des déficits extrêmement élevés selon les normes américaines [75].

La situation a encore empiré au début des années 80. Les efforts faits pour adopter des politiques budgétaires plus responsables ont été contrecarrés par le conflit politique intense opposant, d'une part, le Congrès et le Président et, d'autre part, la Chambre et le Sénat. Les techniques traditionnelles de négociation et de compromis au sujet des divers éléments du budget ont échoué ainsi que les nombreux efforts déployés en vue de construire “un grand compromis”, c'est-à-dire une seule entente intégrant tous les compromis sectoriels. Il devint apparent que le conflit politique entre les participants au processus politique ne

[75] Ceux qui pourraient être intéressés par une explication candide et détaillée de la façon dont cette débâcle est survenue pourrait lire *The Triumph of Politics* de David A. STOCKMAN (1986), Harper et Row, New-York. Stockman dirigea l'OMB durant cette période.

permettait plus d'obtenir un résultat acceptable en appliquant les moyens traditionnels de gestion des affaires publiques.

À partir du début de 1985, les chefs de file du Congrès ont pris diverses initiatives pour contrôler à nouveau le déficit. La première d'entre elles a été l'adoption durant la même année du *Balanced Budget et du Emergency Deficit Control Act* (Lois respectivement sur l'équilibre budgétaire et sur le contrôle d'urgence des déficits). Ils cherchaient ainsi à interdire l'apparition de déficits budgétaires qui dépasseraient un certain niveau et, pour atteindre les objectifs de déficit fixés, ils imposaient des réductions obligatoires des dépenses liées à certains programmes. Cette première tentative a échoué car les réductions destinées à réaliser l'objectif de déficit étaient trop draconiennes pour être politiquement acceptables [76]. Après une seconde tentative en 1987 qui échoua pour les mêmes raisons, on effectua un nouvel essai au lendemain des élections de 1988 qui portèrent au pouvoir le Président Bush. Dans le cadre de la stratégie adoptée, le Président Bush et le Congrès conclurent un “grand compromis” prévoyant certaines augmentations d'impôt et un certain nombre de réductions de dépenses, ce qui permit de réaliser de grands progrès en contrôlant d'abord le déficit budgétaire, puis en le réduisant. La nouvelle stratégie prévoyait aussi l'adoption d'une nouvelle loi destinée à accroître la discipline et le contrôle du processus budgétaire ; il s'agit du *Budget Enforcement Act* de 1990 (BEA).

Le BEA établit de nouvelles règles pour limiter le déficit en établissant des contrôles distincts sur les quatre catégories de dépenses suivantes :

- les dépenses discrétionnaires en matière de défense ;
- les dépenses domestiques à caractère discrétionnaire ;
- les dépenses internationales à caractère discrétionnaire ;
- les dépenses à caractère obligatoire.

Les programmes, pouvant être contrôlés au travers du processus d'affectation budgétaire annuel, sont dits “discrétionnaires”. Les dépenses engagées dans le cadre de chaque catégorie discrétionnaire, au cours d'un exercice budgétaire déterminé, devront respecter certaines limites spécifiques. Si l'on prévoit que les dépenses de l'une ou l'autre de ces catégories excéderont la limite fixée, le Budget devra réduire les dépenses de tous les programmes de la catégorie concernée d'un pourcentage équivalent en appliquant un processus dénommé “séquestration”. Le pourcentage de réduction est calculé de façon à réduire les dépenses de cette catégorie du montant de dépassement impliqué.

Appartiennent à la catégorie des programmes domestiques à caractère obligatoire (généralement les droits à prestations) ceux dont les dépenses ne peuvent être contrôlées qu'en modifiant la loi créant le programme. Le BEA contrôle les dépenses de cette catégorie en stipulant que tout changement législatif qui augmenterait les coûts devra s'accompagner simultanément de mesures destinées à réduire d'un montant équivalent les coûts du programme en cause ou d'autres programmes ou bien d'un changement législatif entraînant une augmentation correspondante des recettes. Les mêmes exigences s'appliquent aux modifications législatives destinées à réduire les revenus. Si ces exigences ne sont pas satisfaites, le Budget doit “séquestrer” les dépenses de tous les programmes à caractère obligatoire de façon à compenser les coûts additionnels.

La mise en œuvre de ces nouveaux contrôles explique le déclin substantiel du déficit budgétaire fédéral au cours des dernières années. Le Congrès comme le Président ont scrupuleusement adhéré aux objectifs fixés pour les différentes catégories de dépenses et -- à l'exception d'une erreur commise par

---

[76] Il n'est pas opportun de se pencher sur les mécanismes de cette procédure dans le cadre de ce document mais les personnes intéressées par le sujet peuvent consulter l'article de Gramm-Rudman-Hollings (1986), “Origins and Implementation”, dans *Public Budget and Finance*, Volume 6, Numéro 3.

inadvertance dans le calcul des montants de dépenses prévues dans un projet d'affectation -- il n'a pas été nécessaire d'appliquer le processus de séquestration.

IX - LE BUDGET ET LES NOUVEAUX CONFLITS POLITIQUES

À l'heure actuelle, la réduction du déficit budgétaire américain a atteint une telle ampleur que ce dernier ne représente plus, pour la plupart des économistes, un problème sérieux à court terme [77]. Cependant, en 1994 une nouvelle période marquée par un conflit politique et budgétaire entre le Président et le Congrès a provoqué une crise budgétaire beaucoup plus grave que toutes celles survenues dans l'histoire américaine récente. Le conflit s'explique, dans une certaine mesure, par des motifs partisans -- le Président Clinton étant démocrate alors que la majorité des membres du Congrès sont républicains -- et tourne autour de deux questions principales. La première concerne le rythme d'élimination du déficit subsistant. Les Républicains du Congrès désirent arriver à l'équilibre budgétaire en sept ans, position qui suscite des objections de la part du Président Clinton qui a d'abord refusé la fixation de toute date spécifique. Cependant, il a accepté récemment la stratégie à sept ans à la condition qu'elle n'affecte pas certains programmes sociaux auxquels il attache une grande priorité.

Ceci nous amène à envisager la seconde question, beaucoup plus grave et qui génère ce conflit. Les Républicains du Congrès (et particulièrement à la Chambre des Représentants) proposent une réduction très importante des impôts qui serait accompagnée par la cessation de certaines activités gouvernementales et de restrictions sévères des dépenses dans d'autres domaines en vue de compenser la diminution des recettes fiscales et de réduire le déficit subsistant. La partie la plus controversée de leurs propositions envisage de transférer aux États la responsabilité d'un certain nombre de programmes sociaux du gouvernement fédéral (principalement ceux qui bénéficient aux personnes à bas revenus). Pour aider les États à financer les programmes qui leur seraient désormais confiés, ils proposent que le gouvernement fédéral leur fournisse une “dotation globale” qui serait inférieure aux fonds actuellement alloués aux programmes visés. Les États disposeraient d'une grande latitude pour décider le mode de répartition des ressources financières disponibles entre les citoyens potentiellement éligibles. Le Président Clinton, lui, non seulement n'accepte qu'une petite réduction d'impôt mais reste fermement opposé à la stratégie républicaine de suppression des programmes et de restructuration du système de protection des revenus.

Dans le cadre de la législation américaine, les agences affectées par le conflit n'ont pas l'autorité de dépenser et n'ont d'autre choix que de fermer leurs portes, de cesser leurs activités et de renvoyer leurs employés chez eux sans traitement, situation qui s'est prolongée à une occasion pendant trois semaines [78]. Le Congrès connaissait les conséquences qu'entraînerait l'impossibilité de conclure un accord avec le Président. Il a pourtant maintenu sa stratégie parce qu'il pensait que la menace d'un arrêt des activités gouvernementales le forcerait à accepter ses propositions. Ces prévisions se sont révélées erronées. Considérant que c'était le prix à payer pour défendre ses propres préférences politiques, le Président a accepté la fermeture temporaire des administrations.

---

[77] Le long terme, i.e., les 20 prochaines années ou plus, est une question très différente. La modification de la pyramide des âges entraînera, à partir de l'an 2 010, une augmentation spectaculaire du pourcentage des retraités. Nécessitant d'importants changements des politiques, ce phénomène créera alors des problèmes budgétaires considérables.

[78] Les résidents d'autres pays ont observé les effets lorsque les agences américaines situées à l'étranger ont dû fermer leurs portes. Ceux qui avaient besoin de visas de travail pour entrer aux États-Unis n'ont pu les obtenir sauf en cas d'urgence.

Au moment de la rédaction de ce document, l'impasse dure toujours sans que l'on puisse déterminer à quel moment et de quelle façon elle se résoudra. À ce stade, la question centrale ne consiste pas à déterminer s'il est possible d'équilibrer le budget et à quel moment, mais à s'entendre sur les modifications de programmes nécessaires pour réaliser cet objectif. Les positions des deux parties demeurent très éloignées et il n'y a pas de signes permettant de penser qu'elles accepteraient de changer leur position afin d'atteindre un compromis acceptable. Toutes deux ont convenu que l'arrêt des activités des administrations gouvernementales ne constituait pas la tactique politique appropriée dans ce conflit et des lois de financement temporaires ont été adoptées pour éviter que la situation ne se répète. Le conflit se poursuivant, on n'a toutefois aucune assurance que cette entente, aussi modeste soit-elle, pourra durer.

Nous ne relatons pas cet épisode pour traiter au fond du désaccord qui -- même s'il présente un grand intérêt pour ceux qui étudient les sciences politiques -- devrait faire l'objet d'un autre article. Notre objectif est de montrer les risques inhérents à une structure gouvernementale caractérisée par la séparation des pouvoirs. Pour élaborer les politiques ou les modifier, le Congrès et le Président doivent s'entendre sur les nouvelles propositions. Mais, il n'existe pas de mécanisme évident qui les oblige à résoudre leurs divergences. Même si cela n'est pas fréquent, il est donc possible qu'une impasse survienne avec son cortège de sérieuses conséquences.

Dans un système de gouvernement semblable à celui qui existe aux États-Unis, l'art de la gestion des affaires publiques est, en grande partie, l'art de la négociation et des compromis.

CONCLUSION

La structure du gouvernement fédéral fondée sur la séparation des pouvoirs, qui existe aux États-Unis, est probablement unique parmi les démocraties industrialisées et les processus politiques qu'on y retrouve sont très différents de ceux en vigueur dans la plupart des systèmes parlementaires. Cette situation est principalement attribuable au rôle joué par le Congrès qui est, rappelons-le, une institution indépendante. Nous laisserons à d'autres le soin de déterminer quel système produit de meilleurs résultats et dans quelles circonstances. Il est clair que le système américain de séparation des pouvoirs se distingue par ses caractéristiques que certains observateurs pourront juger avantageuses et d'autres indésirables. L'une de ces caractéristiques est la relative stabilité des politiques qui expriment, la plupart du temps, un large consensus.

Le système est intrinsèquement conservateur en raison des difficultés qu'on rencontre lorsque l'on désire modifier soudainement les orientations politiques, même si l'on constate des signes évidents d'un changement du consensus social. L'implication de nombreux participants dans le processus politique, possédant tous un pouvoir de blocage, entraîne, en règle générale, des négociations et des compromis qui se traduisent par des politiques bénéficiant d'un large soutien. Mais il peut en être autrement. Si les principaux participants durcissent leur position et refusent le compromis, on peut se retrouver dans une impasse susceptible d'affecter le gouvernement et la nation.

Pour en savoir plus...

Congressional Quaterly (1994), “Congress A to Z”, *Congressional Quaterly*, Inc.

DAVIDSON, Roger et OLESZEK, Walter (1996), “Congress and its Members”, *Congressional Quaterly*, Inc.

Ces deux publications peuvent être obtenues à l'adresse suivante : Congressional Quaterly Books, Customer Service, 1414 22nd Street, NW, Washington, DC 20037, États-Unis.
Télécopie (1-202) 887 6706, adresse Internet: bookhelp@cqalert.com

The Library of Congress -- Internet World Wide Web : http://www.loc.gov.

Troisième Partie

MISE EN ŒUVRE, ÉVALUATION, CONTRÔLE ET CHANGEMENTS

PRÉSENTATION DE LA PARTIE III :

UN SYTÈME COMPLET, UNE INSTITUTION ORIGINALE ET LA TRANSFORMATION DE L'AUDIT

Cette troisième partie porte sur les systèmes et institutions de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques et des budgets.

I - SUIVI, CONTRÔLE ET EVALUATION AU ROYAUME-UNI

Le premier texte, celui de Richard Allen sur le système britannique, fournit un pont entre cette partie et la précédente. En effet, tout comme le texte décrivant le système français, il présente les liens entre l'élaboration du budget et des politiques, leur suivi et leur évaluation.

À signaler dans cet article, en sus des éléments classiques de suivi et de contrôle (section V), un certain nombre d'éléments où le Royaume-Uni se situe en flèche au sein de l'OCDE.

- L'importance des moyens mis en œuvre pour s'attaquer aux politiques existantes, pour les évaluer et, le cas échéant, les modifier dans le cadre des “Examens fondamentaux de politiques”. La préoccupation est identique à celle exprimés par les analystes français quant à la reconduction “automatique” des crédits, par les analystes allemands traitant des faibles marges de manœuvre annuelle. On remarquera que les “Examens de politiques” britanniques (comme leurs équivalents canadiens signalés par Sims) sont des exercices ponctuels, non des composantes d'un système.

- Le rôle d'une structure légère comme le “Efficiency Unit” rattaché au Premier Ministre britannique souligne l'importance de ce phénomène: le besoin pour effectuer des changements stucturels de concevoir, mettre en place et utiliser des institutions spéciales, en prise aux systèmes fonctionnant en continu mais distinctes et indépendantes. Personne n'est encore parvenu à faire en même temps et avec le même instrument deux tâches en pratique fort distinctes : faire fonctionner la machine au quotidien (les systèmes) et lancer les transformations qui s'imposent.

- Le problème le plus courant d'harmonisation des politiques et du budget concerne les nouvelles initiatives politiques. À cet égard, le système britannique est exemplaire : il impose une procédure limpide et contraignante à tout ministère proposeur : calcul des impacts sur les autres politiques et des coûts à moyen terme ; formulation des cadres d'évaluation et des options de gestion, etc.

- La prudence avec laquelle l'auteur se prononce sur l'utilisation des indicateurs de performance, domaine où le Royaume-Uni a beaucoup investi mérite qu'on s'y attarde. Le message est clair : la mesure de l'output et de la performance est nécessaire MAIS, dans l'état actuel des connaissances, on risque beaucoup à vouloir à toute force utiliser des mesures simples inspirées de la production industrielle. Le vieux dicton qui veut que les administrations

obtiennent de leurs employés ce qu'elles mesurent n'est pas une vaine menace.

- Aucun système de suivi, de contrôle et d'évaluation ne peut rester l'apanage de l'exécutif. Au Budget et au Centre viennent s'ajouter les institutions d'audit et la nécessité de répondre aux interrogations des parlementaires. Celles-ci sont généralement plus nombreuses qu'au stage de la promulgation du budget ou des lois. Allen souligne les problèmes très réels de complémentarités entre les instances exécutives et celles d'audit ; il souligne comment les comités parlementaires appropriés en facilite la gestion.

- La très considérable expérience britannique en matière de suivi, de contrôle et d'évaluation conduit l'auteur à souligner l'importance de deux phénomènes : les évaluations en profondeur sont rarement gérables comme système et tout système de contrôle et de planification des dépenses exige d'être continuellement modifié pour rester efficace.

II- INDÉPENDANCE ET INFLUENCE : ESO EN SUÈDE

La contribution de Schubert sur l'*ESO* suédois (Le groupe d'experts en économie publique) explique le rôle et le modus operandi d'une organisation originale qui a grandement contribué à la réforme des politiques, à l'assainissement des finances publiques et qui a facilité la prise en compte simultanée des impératifs politiques et financiers. En analysant tant la performances que les conditions de survie d'une organisation à la fois indépendante du pouvoir et bien intégrée au système, l'auteur met en relief :

- Le rôle crucial en évaluation des politiques du contrôle de qualité des études. Il est garant de la crédibilité de celles-ci et de celle de l'institution elle-même. Pour analyser et évaluer les politiques, la responsabilisation des acteurs -- dont on fait si grand cas dans toutes les réformes de la gestion publique -- n'est pas un vain mot. Plus que les pressions hiérarchiques et institutionnelles, la pression des pairs de la discipline concernée empêche les études-plaidoyer et fournit au processus politique des faits, des explications solides.

- Dans l'explication du succès de l'ESO, interviennent des facteurs qui ne sont pas couramment évoqués dans les débats sur la gestion publique. Par exemple : l'intégrité intellectuelle des responsables de l'organisation, leur sélection en fonction de leur courage à remplir une mission de service public difficile. Ces catégories “morales” ne perdent rien de leur importance du fait qu'elles ne soient pas mesurables et qu'elles ne soient pas “techniques”.

- Confirmant les leçons tirées par Allen de l'expérience britannique, le cas de l'ESO souligne quelques caractéristiques semble-t-il indissociables de la pratique efficace de l'évaluation des politiques : petites équipes, appel à l'extérieur du système gouvernemental, renouvellement continu des responsables et des chercheurs. Bref, cet aspect du système de contrôle et de suivi doit être géré en discontinu, non comme un système mais comme une succession de projets.

III - DE L'AUDIT À L'ANALYSE DE POLITIQUES : LE GAO AUX ÉTATS-UNIS

L'article de Havens sur le GAO (*General Accounting Office*, l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques aux États-Unis) présente une institution classique d'audit si ce n'est qu'elle intervient de façon importante dans les processus politique et budgétaire vu la très particulière division des pouvoirs prévue à la Constitution américaine. Cette situation a facilité très tôt la transformation du GAO de l'audit traditionnel à un rôle beaucoup plus vaste de gardien de l'intérêt des contribuables, en a fait un pionnier dans ce domaine et lui a permit de devenir un formidable centre d'expertise dans virtuellement tous les domaine d'évaluation de la gestion, de l'efficacité et de l'efficience.

Les moyens du GAO et sa situation stratégique ne peuvent guère être exportés. Par contre, Havens s'attache à montrer comment les *choix et décisions internes à l'institution* ont puissamment contribué à en faire ce qu'il est aujourd'hui. Ces éléments constituent des repères intéressants pour ceux qui désirent renforcer les capacités de contrôle de leurs systèmes ou même tout simplement harmoniser le contrôle et l'évaluation interne à l'exécutif avec celui exercé par l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques responsable au Parlement. On notera tout spécialement :

- L'importance accordée à la formation interne des employés, non seulement pour s'assurer qu'ils soient à la fine pointe des expertises mais aussi pour qu'ils intègrent pleinement les valeurs et règles de conduite de l'institution (impartialité, rigueur, connaissance et appréciation de la mission de l'institution, de ses limites et ambitions, etc.) Ces priorités sont identiques à celles évoquées dans le cas de l'ESO suédois.

- Le ressources investies dans des projets ambitieux, dans des investigations jugées nécessaires mais qui ne sont pas immédiatement liées à l'immédiat des débats politiques, comme les expérimentations dans le domaine social. Cette acquisition de connaissances par un organisme jouissant d'une large indépendance s'avère d'autant plus nécessaire et rentable qu'elle est souvent négligée par un système politique débordé par les urgences. Il s'agit de l'aire par excellence des difficultés de co-responsabilité entre Budget et Centre.

- L'analyse des politiques constitue un exercice aussi difficile que politiquement périlleux. Les avatars d'un organisme aussi prestigieux que le GAO au cours des dernières années soulignent le prix à payer pour la rigueur et la pertinence, tout autant que les nécessités de renouvellement dans les relations avec les clients. Tout comme le mentionnait Allen quant aux systèmes budgétaires, le suivi de la mise en œuvre n'est jamais complètement et durablement “organisé”.

ÉVALUER LES POLITIQUES ET CONTRÔLER LEUR MISE EN ŒUVRE : L'EXPÉRIENCE DU ROYAUME-UNI

Richard I. G. ALLEN

L'auteur, un économiste, a occupé le poste de sous-secrétaire au sein du *Treasury* (Ministère des Finances) jusqu'en 1995. Depuis, il est intervenu comme consultant auprès de la Banque mondiale, de l'OCDE, et de l'Administration britannique d'aide au développement et comme conseiller auprès du gouvernement de Bahrain.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

REPÈRES

BUDGET : Ministères des Finances ou "*Treasury*" (à ne confondre ni avec le Trésor français ni avec le "Treasury" américain qui ont des fonctions beaucoup plus restreintes).

CENTRE : le *Cabinet Office*, bureau qui dessert le Conseil de Ministres et le Premier Ministre. Le Bureau du Premier ministre est de dimension plus modeste, est plus politique.

L'EFFICIENCY UNIT est un bureau rattaché à celui du Premier Ministre et qui effectue pour celui-ci des examens approfondis des politiques, des méthodes de gestion et des dépenses.

INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : le *National Audit Office (NAO)*, responsable directement au Parlement.

À NOTER:

EDX : Comité du Conseil des Ministres où s'effectuent les derniers arbitrages budgétaires.

COMITÉ DES COMPTES PUBLICS (*Public Accounts Committee*) : Comité PARLEMENTAIRE qui reçoit les rapport de l'INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (*National Audit Office)* et est responsable de la surveillance parlementaire en matière d'efficience et d'efficacité. (Abbréviation PAC à ne pas confondre avec les PACs américains (Political Action Committees, groupes privés de collecte de fonds électoraux).

FERs (*Fundamental Expenditure Reviews* ou Examens fondamentaux des dépenses) : exercice ponctuel visant à revoir l'opportunité et la gestion de l'ensemble des politiques existantes et des ressources qui leurs sont accordées.

L'INTRODUCTION de l'article offre des définitions essentielles des termes "estimation", "contrôle", "suivi" et "évaluation".

RÉSUMÉ

Les autorités britanniques utilisent un large éventail de techniques et de procédures pour vérifier la mise en œuvre des décisions politiques et évaluer dans quelle mesure ces politiques produisent les résultats attendus dans le cadre des budgets alloués. À l'heure actuelle, la plupart des procédures sont déterminées par les règles établies par le Ministre des Finances -- règles qui s'attachent surtout à l'Examen annuel des dépenses publiques -- et par celles qui concernent le contrôle et le suivi exercés sur les dépenses après qu'on ait décidé de mettre en œuvre une nouvelle politique ou de modifier une politique existante.

Lorsque les ministères proposent de nouvelles politiques, ils doivent respecter un certain nombre d'exigences strictes édictées par le *Cabinet Office* (Bureau du Conseil des Ministres). Ils doivent, notamment, s'assurer que les incidences de ces propositions sur les dépenses publiques ont été identifiées et quantifiées et que le *Treasury* (le Ministère des Finances) ainsi que les autres ministères concernés ont été consultés avant que le Conseil des Ministres ne les examinent. Ils doivent également procéder à des évaluations *ex-post* de toutes les nouvelles politiques.

Cet article résume les principaux stades d'évaluation des politiques : estimation des divers effets et, en particulier, des effets économiques avant la prise de décision ; contrôle des dépenses engagées pour mettre en œuvre une politique donnée afin de s'assurer qu'elles n'excèdent pas les dotations du Parlement ; suivi de l'efficacité avec laquelle la politique réalise les objectifs ; et, enfin, évaluation des résultats de la politique en cours de réalisation ou en fin de parcours.

Cet article décrit également le cycle des Examens Fondamentaux des Dépenses, introduits par les autorités en 1993, qui ont permis de réaliser des économies budgétaires considérables et, dans certains cas, de modifier de façon importante les politiques gouvernementales.

À la suite des initiatives de réforme de la fonction publique, prises au cours des dernières années, on a accordé de plus en plus d'importance à l'efficacité et à l'efficience. On s'est, également, intéressé de façon croissante aux résultats des politiques, à l'utilisation des ressources ainsi qu'à la décentralisation de la prise de décision. Cette tendance s'accentuera avec l'application en l'an 2000, au sein du gouvernement central, du nouveau système de comptabilité et de budgétisation : la comptabilité d'entreprise [79]. Dans le cadre de ce nouveau système, les ministères assumeront plus de responsabilités en ce qui concerne l'estimation, le suivi et l'évaluation des politiques qu'ils mènent et le développement de mesures efficaces de performance.

[79] Le terme “comptabilité d'entreprise” traduit “*accrual accounting*” : l'utilisation par les gouvernements des méthodes comptables internationales des entreprises, incluant bilan, compte capital, engagements etc. et non pas la comptabilité de caisse traditionnelle. Certains utilisent le terme de comptabilité patrimoniale pour rendre “*accrual accounting*”. Sur ce sujet, on pourra consulter *Comptabilité pourquoi? : l'utilité de la comptabilité d'entreprise dans le secteur public*, PUMA, OCDE/GD(93)178, Paris 1993.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 211

A. Définition de l'évaluation des politiques 211
B. Composition du chapitre 212
C. Comptabilisation des dépenses et budgétisation 212
D. Rôle des agences centrals, y compris celui de l'*Efficiency Unit* 213

I - Le traitement des initiatives politiques 214

II - Le cycle de planification des dépenses publiques 215

A. Les ojectifs du gouvernements afin de réduire les dépenses 216
B. L'Examen des Dépenses Publiques 216
C. Le calendrier 217

III - L'examen des dépenses publiques et les contraintes européennes 217

A. Additionalité et EuroPES 218

IV - L'estimation préalable des coûts des nouvelles politiques 219

A. Première étape : l'estimation initiale 219
B. Deuxième étape : l'évaluation économique 219
C. Projet d'investissement 220

V - Le processus de suivi et de contrôle des dépenses publiques 221

A. Le contrôle des dépenses 221
B. Le suivi des dépenses 222
C. Les systèmes de contrôle de gestion 223
D. L'Institution Suprême de Contrôle des Finances publiques 224

VI - Les examens des dépenses 225

A. Résultats des Examens fondamentaux des Dépenses (FER) 225

VII - Évaluation des politiques 227

A. Les règles fixées par le Ministère des Finances 228

VIII - Mesure de l'output et de la performance 228

A. Mesure des performances : les Agences d'Exécution 229
B. Les limites des mesures des performances 230

Conclusion 231

“Pour en savoir plus” 233

Annexes 234

INTRODUCTION

Cet article décrit de quelle façon le Royaume-Uni a résolu deux questions importantes liées à l'application des décisions politiques, particulièrement lorsque ces décisions nécessitent des dépenses publiques considérables. Les autorités britanniques ont, en effet, cherché à s'assurer :

- premièrement, que les décisions politiques soient prises en tenant compte de leurs implications récurrentes possibles sur les ressources financières et les structures administratives exigées pour leur mise en œuvre ;

- deuxièmement, une fois que la décision a été prise, que soient satisfaisantes les mesures adoptées pour suivre la mise en œuvre, contrôler et évaluer l'efficacité de la politique en question.

Les organismes gouvernementaux n'ont pas toujours réussi à vérifier si les politiques atteignent véritablement les objectifs initiaux ou si elles sont toujours appropriées. Les ministères et leurs ministres s'impliquent dans ces politiques et se sentent souvent menacés par les pressions exercées par le Ministère des Finances en vue de les inciter à effectuer des évaluations. Mais, s'ils n'évaluent pas les politiques en comparant les résultats avec les hypothèses faites au stade de l'estimation, les erreurs passées pourront se répéter et il sera difficile d'instaurer de bonnes pratiques.

A. Définition de l'évaluation des politiques

Il est important de distinguer dans ce contexte entre l'estimation, le contrôle, le suivi et l'évaluation des politiques :

- *l'estimation* consiste à examiner une politique avant que la décision de l'appliquer ne soit prise ;

- *le contrôle* est effectué par le Ministère des Finances ainsi que les autres ministères qui doivent s'assurer que les dépenses engagées pour mener à bien une politique ou un projet particulier n'excèdent pas les dotations allouées par le Parlement ;

- *le suivi* consiste à vérifier le degré de réalisation des attentes durant la phase d'application d'une politique. En général, il nécessite un système de collecte de l'information et d'observation de l'évolution appropriée ;

- *l'évaluation* implique qu'on réexamine de façon plus approfondie la politique menée, durant la phase d'exécution ou après son achèvement, afin de déterminer si on atteint à un coût raisonnable les objectifs de la politique.

Comme il est souvent difficile de distinguer en pratique les différents stades, on utilise parfois le terme "évaluation" pour décrire l'ensemble du processus estimation/contrôle/suivi/évaluation.

Par contre, l'expression "révision des politiques", a un sens plus large. Elle signifie le réexamen d'une ou de plusieurs politiques existantes en vue de déterminer si elles sont encore appropriées dans les

circonstances actuelles ou celles qui devraient prévaloir dans le futur. En entreprenant de tels examens, on se propose de réévaluer fondamentalement les objectifs d'une politique. En fait, dans un premier temps, on commence souvent par procéder à une évaluation, exercice qui peut mettre en évidence la nécessité d'effectuer une révision des politiques.

B. Composition du chapitre

Cet article est divisé en plusieurs sections qui couvrent divers aspects de la pratique et de l'expérience britannique et qui décrivent :

- les procédures utilisées pour traiter les initiatives politiques et planifier les dépenses publiques, y compris les liens avec le budget de l'Union européenne ;
- les techniques utilisées pour évaluer les propositions politiques ;
- les procédures au travers desquelles le Ministère des Finances et les ministères “dépensiers” (ce terme désigne les ministères qui, au Royaume-Uni, gèrent les programmes gouvernementaux) contrôlent et suivent les dépenses une fois qu'a été prise la décision de mettre en œuvre une politique. Ces procédures prévoient l'examen de l'adéquation des systèmes de contrôle de gestion mis en place par les ministères ;
- le rôle assumé par l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques (le *National Audit Office*, NAO) qui doit veiller à la fiabilité des systèmes de contrôle de gestion des ministères ainsi qu'à l'efficience et à l'efficacité des dépenses publiques ;
- le rôle attribué aux Examens de dépenses dans l'analyse approfondie de l'efficience et de l'efficacité des politiques et des dépenses publiques ;
- l'utilisation de techniques d'évaluation *ex-post* des politiques ;
- l'importance croissante attachée à l'efficience et à l'efficacité des dépenses publiques dont l'amélioration passe par la responsabilisation accrue de l'ensemble des cadres en ce qui concerne l'utilisation des ressources et le développement de mesures fiables des résultats et de la performance ;
- une brève conclusion dans laquelle nous évaluerons l'impact et l'efficacité des politiques et des procédures décrites dans cet article à la lumière des objectifs de contrôle des dépenses publiques et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

C. Comptabilisation des dépenses et budgétisation

Les modalités de planification et de contrôle des dépenses publiques décrites dans cet article seront modifiées en l'an 2000, date à laquelle les autorités introduiront un nouveau système de budgétisation fondé sur une comptabilité d'entreprise [80].

Cette méthode comptabilise les dépenses lors de leur engagement et les recettes lorsqu'elles sont

[80] *Better Accounting for the Taxpayer's Money, Resource Accounting and Budgeting in Government's Proposals*, HMSO, Cm 2929, juillet 1995.

effectivement perçues. En pratique, elle présente deux différences principales avec la comptabilité de caisse :

- *les dépenses de capital* : les dépenses engagées pour acquérir un actif ayant une durée de vie probable de sept ans ne sont pas comptabilisées comme dépenses d'exploitation mais réparties sur toute la durée de vie de l'actif sous la forme d'une charge annuelle d'amortissement.

- *les dépenses courantes* : les dépenses d'exploitation sont comptabilisées durant l'exercice où elles ont été engagées et les recettes lorsqu'elles sont dues même si l'argent a été payé ou reçu durant un autre exercice, la différence étant habituellement enregistrée comme une créance ou une dette. Les mouvements de caisse, “à l'ancienne”, seront comptabilisés séparément.

En l'an 2000, non seulement la totalité des ministères et des agences devront établir leurs comptes selon cette méthode, mais elle s'appliquera à tout le système de budgétisation des ministères ainsi qu'aux dispositifs de planification et de contrôle des dépenses publiques. Cette réforme -- la plus fondamentale de toutes celles opérées depuis l'époque victorienne -- est dite “comptabilisation et budgétisation des ressources” parce qu'elle ne se contente pas de modifier sur le plan technique les systèmes et les procédures comptables mais qu'elle les remodelle pour améliorer la gestion ainsi que l'efficience et l'efficacité, dans l'intérêt des contribuables. Elles doivent permettre, en effet, de :

- s'assurer que les décideurs politiques s'intéressent davantage aux ressources utilisées et non uniquement aux décaissements d'une année ;

- traiter le capital et les dépenses à leur valeur réelle de façon à mieux refléter leur signification économique; assurer la prise en compte des charges d'amortissement et du coût du capital, encourageant ainsi une utilisation plus efficiente ;

- inciter à mettre davantage l'accent sur les résultats et la réalisation des buts et des objectifs des différents ministères ;

- réduire au maximum le fardeau des contrôles annuels en les adaptant de façon à ce que les ministères disposent de la plus grande souplesse possible dans la réalisation de leurs programmes ;

- modifier les modalités d'autorisation des dépenses par le Parlement.

D. Rôle des agences centrales, y compris celui de l'*Efficiency Unit*

Les politiques et les procédures décrites dans cet article jouent un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif gouvernemental d'amélioration de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Le Ministère des Finances ainsi que le *Cabinet Office* ont très fortement contribué à l'élaboration et à l'application des réformes de la gestion et du contrôle des dépenses publiques ainsi que de la fonction publique. Il en a été de même pour le NAO et les ministères dépensiers qui, par suite de la décentralisation progressive du processus de prise de décision, ont été amenés à assumer plus de responsabilités.

Un autre intervenant important a été “l'*Efficiency Unit*” du Bureau du Premier Ministre. Lors de sa création, en 1979, elle a été chargée d'appliquer la politique menée par le Premier Ministre alors en place (Madame Thatcher) pour réduire la dimension du gouvernement et améliorer l'efficience et l'efficacité des services publics. Elle a accompli cette tâche en s'inspirant, entre autres, de techniques de gestion du secteur privé (Sir Derek Rayner, devenu depuis Lord Derek Rayner -- l'ancien président de Marks and Spencer,

l'une des chaînes de distribution les plus importantes -- fut d'ailleurs le premier conseiller de Madame Thatcher sur ces questions).

L'*Efficiency Unit* devait, au départ, effectuer des “enquêtes de type Rayner” au sein des différents ministères en s'attachant aux domaines d'activité jugés peu efficaces, mais son champ d'intervention a été élargi ces dernières années. À l'heure actuelle, cette unité est chargée : de coordonner le programme gouvernemental de “test par le marché” ; d'élaborer des “plans d'efficience” à l'intention des ministères et des agences ; d'effectuer des examens pluriministériels dans divers domaines tels que l'organisation du programme gouvernemental de recherche et développement, l'utilisation par le gouvernement de consultants en gestion et l'élaboration de meilleurs systèmes de gestion financière inspirés des meilleures pratiques observées au sein des secteurs privé et public. Les vérifications et les examens effectués par l'*Efficiency Unit*, au cours des 16 dernières années, ont permis de réaliser des économies représentant plusieurs centaines de millions de livres sterling.

Une grande partie des pouvoirs et de l'efficacité de cette unité tient aux facteurs suivants : une dimension relativement restreinte (son équipe comprend moins de 10 spécialistes) ; un programme de travail flexible ; une très grande sélectivité dans le choix de son personnel dont la moitié est recruté au sein du secteur privé ; le fait qu'elle rende compte directement au Premier Ministre et qu'elle soit dirigée par un responsable ayant une grande influence (actuellement Sir Peter Levene), craint et respecté par les ministres et les secrétaires permanents [81], et dont la position lui permet d'imposer des changements impopulaires.

I - LE TRAITEMENT DES INITIATIVES POLITIQUES

Lorsqu'ils proposent de nouvelles politiques, les ministères doivent respecter un certain nombre de principes établis par le Centre *(Cabinet Office)* :

- avant de décider un changement de politique, ils doivent identifier clairement toutes les implications en terme de ressources, y compris celles qui affectent d'autres ministères ;
- l'obtention des ressources requises est partie intégrante de la décision sur la nouvelle politique ;
- ils consulteront, en respectant les délais convenus, le Ministère des Finances et les autres ministères concernés avant d'annoncer officiellement toute proposition impliquant des dépenses ou avant de la soumettre à un Comité ministériel ;
- les mêmes règles s'appliquent aux propositions incluses dans les comptes rendus présentés au Premier Ministre (qui ne sont pas nécessairement transmis au Conseil des Ministres) ou dans les documents préparés pour les comités du *Cabinet Office* [82].

Quelles que soient les circonstances, tout ministère proposant une nouvelle politique doit quantifier

---

[81] “Secrétaire permanent” : dans un ministère britannique, cette personne est le point de passage obligé et unique entre le politique (Bureau du Ministre) et l'administratif (le ministère). Ce sommet de la hiérarchie ministérielle est occupé par un fonctionnaire de carrière, nommé par le Premier Ministre.

[82] Cabinet Office (1988), *Questions of Procedure for Ministers*.

l'impact sur les dépenses publiques en tenant compte non seulement des conséquences sur ses propres dépenses mais aussi sur celles des autres ministères ; cette règle vaut pour les propositions de réduction et d'augmentation des dépenses.

Dans le passé, des difficultés sont survenues lorsque les changements de politique ont eu des incidences sur les ressources de plusieurs ministères. On peut illustrer une telle situation en citant les cas suivants :

- les ressources attribuées aux programmes des “ministères territoriaux” (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), qui couvrent un large éventail de politiques économiques et sociales, sont le plus souvent liées, au travers de l'application d'une formule standard, à celles octroyées au reste du Royaume-Uni ;

- le Procureur (*Crown Prosecution Service*), les cours de justice (*Court Service*) ou le Fonds d'Aide juridique (*Legal Aid Fund*) supportent des coûts additionnels lorsqu'un changement de politique entraîne la création d'un nouveau délit ou un accroissement de l'activité des tribunaux ;

- les changements de politiques peuvent, en influençant les droits des citoyens aux prestations, entraîner des coûts additionnels pour la sécurité sociale. En outre, l'intervention de plusieurs ministères et agences dans les décisions et la gestion des prestations sociales complique les choses. Par exemple, la modification des allocations-chômage gérées par l'Agence des Services de l'Emploi (*Employment Services Agency*) du Ministère du Travail, peut affecter les prestations versées aux bénéficiaires du revenu minimum qui sont elles gérées par la *Benefits Agency* du Ministère de la Sécurité sociale (*Department of Social Security* ou DSS). Enfin, si le Ministère de l'Environnement et le Ministère de la Sécurité sociale sont solidairement responsables des décisions en matière d'allocation-logement, ce sont les autorités locales qui les gèrent.

Dans le cadre de la procédure habituelle, on doit statuer au sujet du mode de financement en même temps que on décide de mettre en œuvre une nouvelle politique. Si un changement de politique affecte plusieurs ministères, les ministères concernés et celui des Finances sont encouragés à s'entendre sur le financement avant que la proposition soit présentée à l'ensemble des ministres. La responsabilité de parvenir à un accord dans les délais requis incombe au ministère à l'origine de la proposition. Dans le cadre de l'approche pyramidale appliquée pour planifier les dépenses publiques (voir la section II, ci-dessous), toute dépense supplémentaire doit être normalement compensée par une réduction correspondante ailleurs. On s'attend normalement à ce que le ministère ayant pris l'initiative de la proposition en absorbe le coût, mais cette règle ne s'applique pas automatiquement.

II - LE CYCLE DE PLANIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les plans de dépenses publiques sont élaborés en respectant un cycle annuel qui s'achève avec la présentation du budget par le Ministre des Finances (le Chancelier de l'Échiquier) généralement au mois de novembre. Durant les mois d'été et d'automne, on examine le niveau et la répartition des dépenses dans le cadre d'un processus dit d'Examen des Dépenses Publiques (*Public Expenditure Survey*, PES).

Tous les ministères et les organismes publics sont responsables de la planification et du contrôle

de leurs dépenses et doivent assurer l'efficience et l'efficacité. Cependant, au sein du gouvernement, la charge d'améliorer l'utilisation des ressources tout en maintenant un niveau de dépenses publiques approprié aux capacités de financement incombe surtout au Ministère des Finances. Ce dernier assume donc un rôle central dans l'élaboration des politiques et la détermination des priorités en matière de dépenses publiques.

A. Les objectifs du gouvernement afin de réduire les dépenses

Depuis 1979, le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire la part du secteur public dans le revenu national tout en améliorant l'efficacité et l'efficience. L'indicateur de dépenses publiques utilisé pour établir cet objectif est appelé "*general government expenditure*" (GGE, dépenses des administrations publiques) et inclut : les dépenses des ministères ; les besoins de financement des entreprises publiques ; et les dépenses des collectivités locales ("municipalités" au Royaume-Uni) que leur financement soit assuré par des subventions du gouvernement central ou par les propres ressources des autorités. Le Tableau 1 (voir annexe 1) indique la répartition du GGE par fonction, les programmes les plus importants étant, par ordre décroissant, la sécurité sociale, les services de santé, l'éducation et la défense qui représentent ensemble les deux-tiers des dépenses globales.

Le Graphique 1 (voir annexe 2) montre l'évolution du GGE en proportion du PIB à partir de 1965. Le ratio GGE/PIB se comporte généralement de façon contra-cyclique augmentant lorsque l'économie se trouve en récession et baissant en période de reprise. Si le ratio a eu manifestement tendance à diminuer au cours des années 80, il a augmenté à nouveau durant les années 90. Malgré les bonnes intentions du gouvernement, il n'a pas été facile de contrôler les dépenses publiques, particulièrement celles liées aux programmes de sécurité sociale et de santé.

B. L'Examen des Dépenses Publiques

L'Examen des Dépenses Publiques (*Public Expenditure Survey*) constitue un processus annuel au cours duquel on examine et remet en question la répartition existante des dépenses en tenant compte de changements de circonstances et de priorités politiques ; dans le cadre des limites globales établies par le Conseil des Ministres au début de l'été pour les dépenses entrant dans le "total contrôlé" qui ne comprend pas certains éléments du GGE (entre autres, les prestations de sécurité sociale, les intérêts de la dette du gouvernement central et les allocations-chômage, qui dépendent de la conjoncture économique).

Les programmes de dépenses publiques sont établis trois ans à l'avance. En se fondant sur une position de départ découlant des ententes conclues lors de l'Examen des dépenses publiques de l'année précédente, les ministres discutent les révisions au sein d'un sous-comité dit EDX qui est présidé par le Ministre des Finances et réunit les ministres les plus importants, notamment le Secrétaire d'État aux dépenses. Le Conseil des Ministres approuve la proposition finale et le Ministre des Finances soumet les nouveaux plans de dépense lors de la présentation du budget en novembre.

Dans le cadre du processus budgétaire unifié introduit en 1993, le budget couvre les propositions de dépenses et les propositions fiscales nécessitées par leur financement (auparavant, les programmes de dépenses étaient annoncés à l'automne, le budget du printemps étant principalement consacré aux propositions fiscales). L'adoption d'un budget unifié permet aux ministres de mieux évaluer les mérites des propositions de dépenses en tenant compte de leur niveau global et de celui des recettes ; et ainsi effectuer les arbitrages entre les impôts et les dépenses publiques.

L'examen est effectué en termes nominaux, l'augmentation des dépenses étant limitée au montant nécessaire pour compenser les prévisions de hausse de prix. Les ministères sont donc fortement incités à

contrôler leurs coûts et à absorber les hausses des prix imprévues dans le cadre de leur enveloppe budgétaire.

C. Le calendrier

Le calendrier de l'Examen des Dépenses Publiques se présente comme suit. Au mois de mai, les ministres qui dirigent les ministères dépensiers transmettent au Secrétaire Permanent du Ministère des Finances un état faisant le point sur leurs programmes, leurs besoins de financement et les possibilités de faire des économies correspondantes.

Au cours du printemps et de l'été, les ministères dépensiers et le Ministère des Finances examinent le coût des politiques existantes ainsi que l'efficacité et l'efficience avec lesquelles les différents programmes réalisent les objectifs gouvernementaux. Dans le même temps, ils analysent les différents indicateurs des résultats des services publics. À ce stade, ils tiennent également compte des examens de politiques effectués au cours de l'année et dont plusieurs ont fait l'objet de discussions ministérielles. Ces examens incluent les "*Fundamental Expenditure Review*" (Examens en Profondeur des Dépenses) que nous décrivons à la section VI ci-dessous.

Tout en préparant les discussions qui se dérouleront au sein du comité EDX à l'automne, le Secrétaire principal du Ministère des Finances tient des réunions bilatérales avec les ministres en charge des ministères dépensiers. À la suite de ces réunions, il soumet les documents pour discussion au EDX en montrant les différentes possibilités de respecter le plafond de dépenses totales fixé par le Cabinet et les implications du point de vue des services publics.

Les discussions au sein de l'EDX permettent au gouvernement de se forger une opinion sur les priorités de dépenses. Un tel résultat est particulièrement intéressant puisqu'il existe plus d'un critère de détermination de la meilleure répartition des dépenses entre les programmes. Dans le cadre de ce processus, l'EDX doit prendre en compte les besoins de dépenses de l'ensemble du secteur public -- y compris les besoins des collectivités locales qui sont en grande partie couverts par les subventions du gouvernement central ainsi que les subventions ou les prêts consentis aux entreprises et autres organismes publics.

III - L' EXAMEN DES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES CONTRAINTES EUROPÉENNES

La contribution annuelle nette du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne (UE) représente quelques 2.5 milliards de livres sterling. Le calcul se fait en tenant compte des contributions brutes estimées à environ cinq milliards de livres sterling (après application d'un abattement négocié lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984) et des recettes versées au secteur public, évaluées à environ 2.5 milliards de livres sterling. Près de 60 pour cent de ces recettes sont affectées à la couverture de dépenses du secteur agricole, le reste concernant principalement les dépenses du Fonds Social et du Fonds de Développement Régional Européen.

La responsabilité des négociations à propos du budget annuel de l'UE est assumée par le Ministère des Finances qui consulte les autres ministères responsables d'importants programmes européens (par exemple, les ministères du commerce et de l'industrie ainsi que de l'agriculture). Sur un plan plus général, la coordination de la politique économique est assurée par le Secrétariat aux Affaires européennes du

Cabinet Office, lequel dirige un réseau de comités interministériels dont les travaux facilitent la discussion et la résolution de certaines questions importantes concernant, par exemple, l'agriculture, l'environnement ou encore la politique régionale. Les représentants du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne, basés à Bruxelles, participent également à ces discussions.

A. Additionalité et EuroPES

Dans la mesure où elles concernent le processus annuel de l'Examen des Dépenses Publiques, toutes les contributions du Royaume-Uni au budget de l'UE et les recettes reçues en retour transitent par un seul programme (*Survey programme 2.7*). Le fait que les recettes ne soient pas créditées sur les comptes des différents ministères permet d'améliorer le contrôle du Ministère des Finances sur ces paiements, contrôle déjà renforcé par les procédures liées à l'additionnalité et à l'EuroPES.

Les réglementations de l'UE (Article 9 de la réglementation 4253/88) exigent que les recettes provenant des fonds structurels européens exercent véritablement un impact *additionnel* dans les régions concernées et entraînent une augmentation équivalente du volume total des dépenses. Le Royaume-Uni applique, au niveau national, ce principe d'additionnalité en incluant les prévisions de recettes versées par l'UE dans le total contrôlé des dépenses publiques, ce qui accroît leur montant.

À la fin des années 80, un désaccord est survenu entre le Ministère des Finances et la Commission européenne ; il concernait l'insuffisance présumée de transparence dans le traitement des recettes versées par les fonds structurels et dans quelle mesure le Royaume-Uni respectait les exigences d'additionnalité. Afin d'accroître la transparence, le gouvernement a convenu avec la Commission qu'il élaborerait en 1993 et 1994, en se fondant sur les prévisions de recettes, des PES explicites et distincts pour les fonds européens, ce qui confère un statut spécial aux dépenses entrant dans le cadre de ces PES. Lorsque les recettes dépassent les prévisions, cette procédure n'implique pas, toutefois, qu'il y aurait une couverture additionnelle et on pourra rechercher, dans un tel cas, des compensations entre les programmes des différents ministères.

Le Ministère des Finances applique un système dit EuroPES pour limiter l'impact des dépenses publiques sur la contribution brute du Royaume-Uni à certains programmes de dépenses communautaires autres que les plus importants: l'agriculture, les fonds structurels et l'aide. Les programmes concernés par ce système incluent la recherche et le développement, l'énergie, le transport, l'environnement, l'éducation et la formation.

L'un des principes de base de l'EuroPES est que la contribution du Royaume-Uni aux dépenses communautaires doit être établie et comptabilisée en se référant au même ensemble de ressources rares que les dépenses domestiques et qu'on devrait l'évaluer, autant que possible, sur les mêmes bases. Les différents programmes concernés par le budget de l'UE sont “attribués” aux ministères sectoriels (par exemple, le Ministère de l'Environnement ou celui du Transport). Lorsque les dépenses engagées dans le cadre de ces programmes excèdent un certain niveau de référence (fixé en février 1984), le Royaume-Uni finance une part déterminée de l'excédent et la base de référence du ministère concerné sera réduite d'autant au début du cycle PES. Les ministères doivent donc évaluer les activités de l'UE en fonction de leurs propres priorités et peuvent demander, au cours de l'Examen, un rétablissement total ou partiel du montant supprimé.

IV - L'ESTIMATION PRÉALABLE DES COÛTS DES NOUVELLES POLITIQUES

Cette section concerne l'estimation d'une proposition de dépenses ou d'un projet avant la prise de décision et décrit la manière dont le Ministère des Finances utilise ses pouvoirs pour encourager les ministères à adopter de meilleures pratiques dans ce domaine.

A. Première étape : l'estimation initiale

La première étape consiste à établir si les ministères ont des raisons sérieuses de dépenser de l'argent, l'un des buts étant d'établir un indice de référence qui permettra d'évaluer plus tard (si une suite est donnée à la proposition), dans quelle mesure les objectifs de la politique proposée ont été atteints. Il est souvent très difficile de déterminer avec précision les résultats attendus car, au travers de la plupart des politiques et des dépenses publiques, on cherche en définitive à promouvoir la santé, la richesse et le bonheur. Mais, opérationnellement, on doit se fixer des objectifs intermédiaires tels qu'un accroissement de la proportion des lits occupés le jour dans les hôpitaux ou la réduction du temps de déplacement résultant d'un nouveau programme de construction routière.

En faisant l'estimation d'une proposition de nouvelle politique, les ministères doivent se poser, entre autres, les questions suivantes :

- *de quelle façon* la proposition est-elle reliée aux buts et objectifs du ministère ?
- *comment* se situe la proposition par rapport aux priorités du ministère ?
- *quel est l'objectif final* de la politique ? Quels résultats produira-t-elle ; comment seront-ils obtenus et à quel moment ? Qu'arriverait-il si le projet ne se réalisait pas ?
- *peut-on quantifier* les résultats du projet et peut-on en mesurer la performance ? A-t-on pris des mesures pour rassembler l'information appropriée ?
- *a-t-on examiné* la possibilité de demander une participation financière aux utilisateurs du service ? Serait-il rentable de sous-traiter la fourniture de ce service ?

B. Deuxième étape : l'évaluation économique

La prochaine étape, lorsqu'une proposition surmonte ces obstacles, consiste à vérifier si elle a été bien élaborée. En tant qu'approche systématique à l'évaluation des politiques, l'estimation économique exige qu'on détermine clairement les objectifs de la proposition ; qu'on examine les différents moyens de les réaliser et, enfin, qu'on recherche et présente les coûts et les avantages de chaque option. L'approche ne concerne pas uniquement les propositions de dépenses d'investissement ; on peut l'appliquer, également, aux propositions relatives aux dépenses récurrentes telles qu'un nouveau mode de présentation des demandes de subventions gouvernementales ou une nouvelle répartition du temps de travail de la police.

En effectuant une estimation économique on doit, notamment, se demander si on a :

- *établi* une base claire ;
- *identifié et exploré* un nombre suffisant d'options ;

- *pris en considération* tous les coûts -- les coûts salariaux, d'entretien et de réparation, les coûts en capital, la valeur d'usage alternative des actifs déjà utilisés (ou le “coût d'opportunité”) ;

- *précisé* et, dans la mesure du possible, quantifié et évalué tous les avantages de la politique ;

- *vérifié* si la valeur nette actuelle de l'option préférée par rapport à celle des autres options est positive et, dans le cas contraire, si d'autres arguments convaincants permettent de donner suite à la proposition ;

- *analysé* de façon approfondie le risque et l'incertitude ainsi que la sensibilité des résultats aux hypothèses principales ; tenu suffisamment compte des biais optimistes dans la détermination des coûts et des avantages attendus ; cherché à identifier des incertitudes majeures susceptibles de provoquer des problèmes de contrôle budgétaire ;

- *vérifié* que les procédures de suivi de la mise en œuvre sont adéquates et qu'on disposera de l'information nécessaire pour réaliser une évaluation ;

- *présenté clairement* les résultats de l'estimation ;

C. Projets d'investissement

En ce qui concerne les projets d'investissements importants, le Ministère des Finances a publié un guide détaillé consacré aux techniques d'évaluation [83] et ses experts en micro-économie conseillent les ministères lorsque nécessaire. Les dépenses liées à ces projets doivent être, dans la plupart des cas, approuvées par le Ministère des Finances dont l'autorisation est d'ailleurs toujours nécessaire lorsqu'il s'agit de projets “nouveaux ou suscitant des controverses”. Si les pouvoirs délégués aux ministères varient selon les programmes d'investissement et les différents types de projets, ils augmentent généralement avec le temps si le Ministère des Finances estime que les ministères dépensiers ont mis en place des systèmes d'estimation et de suivi efficaces.

Un certain nombre de conditions spécifiques s'appliquent aux projets importants, et notamment aux projets de construction :

- les ministères qui les entreprennent devront “en avoir la propriété” et les réaliser dans les délais convenus en respectant le budget alloué ;

- le ministère concerné désignera, comme interlocuteur de la direction, un parrain ou un directeur du projet qui sera responsable de la réussite ou de l'échec du projet ;

- le ministère désignera, également, un chargé de projet qui, en respectant ses directives ainsi que les délais et le budget imposés, assumera la responsabilité de la planification globale, du contrôle et de la coordination, de la conception à la réalisation ;

- l'autorisation d'entreprendre les travaux de planification et de conception s'appuiera sur une étude industrielle et sur une estimation économique, l'accord final intervenant plus tard ;

- les ministères établiront des statistiques systématiques sur la performance du projet qui

[83] HM Treasury (1991), *Economic Appraisal in Central Government: a Technical Guide for Government Departments*, HMSO.

serviront d'inputs lors de l'évaluation *ex-post* du projet et informeront le Ministère des Finances. Ils doivent également satisfaire les exigences de l'Union Européenne en fournissant des informations sur les contrats.

V - LE PROCESSUS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dans cette section, nous discuterons des questions suivantes :

A. le processus de contrôle des dépenses liées aux politiques et aux programmes publics ;

B. les procédures de suivi du Ministère des Finances et des autres ministères ;

C. le rôle du Ministère des Finances dans le développement et l'introduction de systèmes de contrôle efficaces au sein du gouvernement .

D. le rôle de l'Institution Suprême des Contrôle des Finances Publiques.

A. Le contrôle des dépenses

La principale préoccupation du gouvernement est le contrôle de l'argent effectivement dépensé au cours de l'exercice. Si les dépenses ne sont pas généralement contrôlées en respectant l'indépendance des exercices, les normes actuelles seront modifiées avec l'introduction, au cours des années prochaines, des nouveaux systèmes de budgétisation et de comptabilité des ressources fondés sur ce principe (voir ci-dessus).

Une grande partie des dépenses publiques -- celles qu'on désigne comme projets de budget (*Supply Estimates*) -- ne peuvent être financées qu'en utilisant les dotations budgétaires allouées par le Parlement. Ces projets de budget, qui sont présentés au Parlement avant le début de l'exercice concerné, sont approuvés par la loi d'affectation annuelle (*Appropriation Act*) après une longue période de discussions et de débats au sein du Parlement ou des comités parlementaires. Au cours de l'année, le gouvernement peut, également, présenter des budgets supplémentaires pour demander des fonds additionnels au Parlement.

Chaque projet de budget -- ou "Vote", comme on dit couramment -- concerne un bloc spécifique de dépenses ou un programme dont un ministère spécifique est responsable vis-à-vis du Parlement. Le "Vote" le plus important -- excédant 30 milliards de livres sterling -- concerne certaines prestations de sécurité sociale ; le plus petit, représentant quelques milliers de livres sterling, se retrouve lorsque les dépenses sont compensées par des recettes propres.

Les projets de budget pour 1994-95 ont été répartis en 19 classes, dont la plus importante -- celle qui englobe la Sécurité sociale (48.8 milliards de livres sterling) -- représente à peu près le quart des dépenses totales approuvées par le Parlement. Ce système subira prochainement des modifications destinées à simplifier et à intégrer le mode de présentation de l'information au Parlement. Il sera ainsi plus facile d'établir des relations entre les projets de budget et les informations détaillées que les ministères fournissent sur leurs résultats, leurs objectifs et leurs performances.

Par ailleurs, l'introduction au cours des années prochaines du nouveau système de comptabilité

d'entreprise devrait s'accompagner d'autres simplifications des procédures utilisées pour élaborer les projets de budget. Le gouvernement a proposé que les plans de dépense des ministères soient présentés selon cette méthode plutôt qu'en appliquant la méthode de comptabilité de caisse, dont les implications sont votées seulement comme total d'un seul département. Le nombre total de Votes, qui est actuellement de 163, serait alors réduit à 60 environ. Le Parlement n'a toutefois pas encore approuvé cette proposition qui fait toujours l'objet de consultations.

Le Ministère des Finances exerce un contrôle administratif important au travers du système des *limites de dépenses* dont l'introduction remonte à 1976. Ce système concerne la moitié des dépenses entrant dans le “total contrôlé”, la principale exception étant les services qui varient selon la demande tels que les prestations sociales dont le montant dépend du nombre de bénéficiaires qualifiés et du niveau des allocations; les deux sont fixés par d'autres législations.

Le Parlement doit approuver toute modification importante des limites de dépenses. Lorsque des dépassements surviennent -- ce qui se produit rarement -- on recherche les causes en examinant, notamment, les systèmes financiers et les procédures du ministère concerné. Normalement, la limite de dépense correspondant à l'exercice suivant est réduite d'un montant équivalent à la dépense excédentaire. En pratique, cependant, le montant effectif des dépenses se situe en-deçà des plafonds fixés, une conséquence naturelle du fait qu'ils représentent bien des limites et non des objectifs.

Les fonds dépensés par le gouvernement central pour couvrir les *coûts d'exploitation* des ministères (salaires, loyers de bureaux, entretien des immeubles, etc.) font l'objet d'un contrôle distinct destiné à promouvoir une gestion efficiente et économique et à maintenir la pression à la réduction des effectifs de la fonction publique. Entre 1979 et le milieu des années 80, ceux-ci sont passés de 730 000 à environ 560 000, puis ils se sont stabilisés à ce niveau. Toutefois, après avoir baissé récemment à 500 000, ils continuent de se contracter. Les ministères doivent planifier en compensant les augmentations des rémunérations et des prix par des améliorations d'efficience ou d'autres économies d'un montant équivalent ou supérieur. Compte tenu des taux actuels d'inflation, cela implique une réduction des dépenses administratives d'environ trois pour cent par an, en termes réels.

Si les ministères n'utilisent pas la totalité des fonds alloués pour couvrir leurs frais d'exploitation, ils peuvent généralement reporter la fraction non dépensée à l'exercice suivant dans le cadre du dispositif *EYF* (*end-year flexibility*). Ceci supprime l'incitation perverse à dépenser la totalité des fonds à la fin de chaque année -- une caractéristique des systèmes fondés sur les règles familières “d'annualité” -- et encourage un mode plus efficient de dépenses et d'utilisation des ressources. En ce qui concerne les limites fixées aux dépenses d'investissement, il existe également un dispositif EYF qui autorise à ne pas dépenser cinq pour cent des fonds alloués (ou deux millions de livres sterling si ce dernier montant est supérieur), les sommes économisées allant accroître le budget de l'exercice suivant. Cette règle pourrait probablement être assouplie pour permettre le report de l'intégralité des montants non dépensés en investissement.

B. Le suivi des dépenses

Au cours de l'année, le Ministère des Finances doit pouvoir comparer les dépenses effectives aux plans annuels et aux prévisions d'évolution des dépenses. Cette information, qui est généralement recueillie et évaluée sur une base mensuelle, lui sert à :

- déterminer le niveau global des dépenses et à établir des prévisions relatives aux demandes d'utilisation de la Réserve (le montant mis de côté, chaque année, dans le cadre du total des dépenses contrôlées, pour répondre aux demandes de ressources supplémentaires qu'on ne peut prévoir à l'avance et qu'on est obligé de satisfaire) ;

- évaluer dans quelle mesure le gouvernement aura besoin de lever des fonds sur les marchés financiers ;

- déterminer les ajustements éventuels des prévisions macro-économiques ;

- satisfaire le public et le Parlement qui désirent être informés au sujet de l'évolution des dépenses gouvernementales durant l'année.

Les éléments nécessaires pour satisfaire ces demandes doivent être fournis par les ministères qui doivent, d'ailleurs, disposer eux-mêmes d'informations actualisées et exactes sur l'évolution des dépenses pour prendre les mesures appropriées dès qu'ils constatent des divergences avec les plans établis. Chaque ministère aura donc ses propres systèmes internes de suivi de dépenses qui seront adaptés à ses besoins spécifiques et grâce auxquels il pourra obtenir des informations beaucoup plus détaillées que celles qu'exige habituellement le Ministère des Finances.

À l'heure actuelle, le Ministère des Finances met au point un nouveau dispositif -- dit “système général de suivi des dépenses” (*General Expenditure Monitoring System*, GEMS) -- qui lui permettra d'obtenir l'information nécessaire directement des systèmes informatiques des ministères qui sont d'ailleurs en cours de modernisation dans le cadre de la réforme de la comptabilisation et de la budgétisation. En se servant de ses données informatisées, chaque ministère devra compléter des tableaux homogènes qui seront, à l'avenir, transférés électroniquement au Ministère des Finances.

Le Ministère des Finances se servira de ces informations pour établir tous les mois, à l'intention des hauts responsables et des ministres, des prévisions sur le montant global des dépenses publiques pour l'ensemble de l'année et prévoir les demandes de prélèvement sur la Réserve.

C. Les systèmes de contrôle de gestion

Le Ministère des Finances est chargé d'élaborer et de promulguer des normes s'appliquant à tous les systèmes gouvernementaux de contrôle de gestion. À cette fin, il édite un manuel, le “*Government Accounting*”, qui est périodiquement mis à jour et qui sert de guide aux différents ministères sur les procédures de comptabilisation et de contrôle.

Le manuel établit les principes s'appliquant dans ce domaine à toutes les activités gouvernementales et fournit des informations détaillées sur le mode de présentation des états financiers des ministères. Il définit également les responsabilités, et notamment celles qui se rapportent au contrôle de gestion du responsable des finances (*Accounting Officer*), le fonctionnaire ayant le grade le plus élevé au sein d'un ministère ou d'une agence gouvernementale (i.e. dans un grand ministère, le Secrétaire permanent ou, dans une agence d'exécution, le directeur général).

Le responsable des finances doit personnellement rendre compte de l'adéquation et de la régularité des finances publiques. Il doit veiller à l'établissement de comptes adéquats tout en gérant de façon prudente et économe et en utilisant avec efficacité et efficience les ressources mises à la disposition d'un ministère. Il peut être convoqué devant le Comité des Comptes Publics (*Public Accounts Committee*, PAC) du Parlement pour rendre compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité avec lesquelles son ministère utilise ses ressources pour accomplir ses fonctions. Il assume donc un rôle tout à fait différent de celui du Ministère des Finances qui est chargé de maintenir un système central de contrôle financier qui permette d'améliorer continuellement l'efficience, d'accroître la transparence dans l'utilisation des ressources ainsi que la responsabilisation vis-à-vis du Parlement.

D. Le rôle de l'Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques

Un autre acteur important est l'*Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques* (NAO) qui encourage l'utilisation de systèmes de contrôle de gestion par les ministères et teste leur qualité au travers de son travail régulier d'audits financiers et d'examens de l'efficacité et de l'efficience. Enfin, la Commission de Contrôle des Finances supervise les activités des collectivités locales et les soins de santé en Angleterre et dans le Pays de Galles et il existe des organisations équivalentes en Écosse et en Irlande du Nord.

Le NAO, l'institution suprême d'audit du Royaume-Uni, est dirigé par le Contrôleur et Vérificateur Général qui est nommé par le Parlement auquel il rend compte au travers du Comité des Comptes Publics. Totalement indépendant du pouvoir exécutif, ses activités sont financées par le Parlement.

En raison de l'autonomie dont il dispose, le NAO ne participe pas à la préparation des plans de dépenses des ministères ou aux autres aspects du processus d'examen des dépenses publiques (PES) décrit à la section II ci-dessus. Mais, il contribue au processus budgétaire en indiquant dans ses rapports les domaines où il serait souhaitable d'introduire des changements (en signalant, par exemple, la nécessité d'améliorer le système de contrôle de gestion) et le coût des mesures correspondantes. De plus, cet organisme est souvent sollicité par le Comité des Comptes Publics, le Ministère des Finances et d'autres ministères pour fournir des avis sur les aspects techniques de la gestion et du contrôle des dépenses (il a diffusé récemment, par exemple, un mémorandum sur la comptabilité d'entreprise).

Le travail de contrôle des finances du NAO lui permet d'assurer au Parlement à qui il rend des comptes que :

- les comptes des ministères sont établis en respectant les exigences et les normes comptables ;
- les fonds publics ont été utilisés pour fournir les services et réaliser les buts déterminés par le Parlement ;
- les transactions s'effectuent selon des normes reconnues ;
- les ministères et les autres organismes publics respectent la déontologie la plus rigoureuse dans leurs opérations financières ;

Quant aux *enquêtes d'efficacité et d'efficience* effectuées par le NAO, elles sont destinées à :

- déterminer s'il existe des systèmes sérieux de contrôle de gestion permettant d'assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- examiner si ces systèmes et ces contrôles fonctionnent correctement et s'ils permettent d'obtenir les informations nécessaires aux cadres pour suivre de façon satisfaisante la performance ;
- déterminer, en fonction de critères connus à l'avance, si les ministères font preuve d'efficacité et d'efficience ;
- faire des recommandations pour améliorer le contrôle financier ainsi que l'efficacité et l'efficience.

En 1994-95, le NAO a publié 50 rapports sur l'efficacité et l'efficience consacrés à des sujets tels

que : la restauration dans les hôpitaux, les services de défense, les contrôles douaniers aux frontières et le contrôle des importations et enfin, la privatisation des sociétés nationalisées. Elaborés dans un esprit se voulant constructif et réaliste et s'appuyant sur des éléments solides, ces rapports sont conçus de façon à déboucher sur des recommandations pratiques [84]. Les ministères doivent répondre à toutes les recommandations faites par le NAO en présentant un "rapport au Ministère des Finances". De plus, comme il se peut que leur responsable général soit obligé de participer à des réunions publiques du Comité des Comptes Publics pour y défendre la réponse du ministère aux observations du NAO, les ministères sont fortement incités à appliquer les recommandations de ce dernier.

VI - LES EXAMENS DES DÉPENSES

Monsieur Portillo, qui était alors le Secrétaire d'État du Ministère des Finances (*Chief Secretary to the Treasury*), a annoncé le 8 février 1993 l'introduction des Examens Fondamentaux des Dépenses (*Fundamental Expenditure Reviews*, FER). Il déclara à cette occasion :

> "Nous avons affirmé, dans le manifeste que nous avons publié à l'occasion des dernières élections, notre objectif de réduire la part du secteur public dans le revenu national. Dans le cadre des efforts déployés pour atteindre cet objectif [...] le Cabinet a décidé [...] de me désigner comme Secrétaire principal en me chargeant d'effectuer des examens approfondis des programmes de dépenses publiques au sein de chaque Ministère d'État.
>
> Chaque secrétaire d'État devra, en coopération avec moi, entreprendre des examens exploratoires des programmes de son ministère. [...] Nous voulons distinguer clairement les dépenses hautement prioritaires que nous continuerons de financer des dépenses secondaires que nous ne sommes pas en mesure d'assumer.
>
> Lors des débats du Parlement, nous examinerons l'orientation des dépenses liées à chaque programme et nous déterminerons s'il faut toujours accorder une priorité élevée à l'objectif initialement fixé pour les années 90. Nous chercherons à identifier les domaines où on pourrait réaliser de meilleurs objectifs ou dont le secteur public pourrait se retirer complètement.
>
> Ces examens fondamentaux ne remplaceront pas le processus traditionnel de contrôle des dépenses publiques mais, bien au contraire, sont destinés à le renforcer. Ils seront menés dans une perspective allant du moyen au long terme même si nous désirons que les résultats provisoires (des quatre premiers examens concernant le Ministère des Affaires intérieures, la Santé, l'Éducation et la Sécurité sociale) soient utilisés lors de la prochaine conférence sur les dépenses menées dans le cadre du PES cet été (été de 1993)."

A. Résultats des Examens fondamentaux des Dépenses (FER)

Plus de 20 examens furent menés. Les deux derniers (concernant, d'une part les Affaires Étrangères et du Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office)* et, d'autre part, l'Aide au

[84] Dudley Lashmar (1996), *The Role of the External Auditor in Management Control Systems in Government: a United Kingdom Perspective*, OCDE/SIGMA.

Développement (*Overseas Development Administration*)) ont été complétés à l'été 1995. Dans certains cas (par exemple, l'éducation, l'intérieur et la sécurité sociale) les Examens ont entraîné des travaux de suivi de longue haleine. Dans d'autres cas, les ministères examinent encore les études ou bien ne sont pas encore parvenus à s'entendre avec le Ministère des Finances sur la nature et la forme des recommandations qui devraient être appliquées.

Ces examens différaient en perspective: ceux de l'environnement, de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité sociale portaient sur les dépenses et leurs effets sur les clientèles visées; d'autres examens incluaient aussi une étude de l'administration des ministères, tous ont été effectués en même temps que des études spécifiques de structures de gestion -- dites *Senior Management Reviews* -- que tous les ministères doivent réaliser d'ici avril 1996 dans le cadre des réformes plus larges de la fonction publique décrites dans les livres blancs "*Continuity and Change*" publiés en juin 1994 et janvier 1995 [85].

On n'a pas encore analysé de façon systématique les conditions assurant le succès d'un FER. Les examens varient largement entre eux en terme de qualité et d'efficience. De façon générale, cependant, les meilleurs examens se caractérisent tous par la présence des éléments suivants : un grand intérêt de la part du ministre concerné ; une coopération entre les ministères qui les réalisent et le Ministère des Finances ; et la contribution de cadres et d'industriels appartenant au secteur privé.

Certains examens ont permis de réaliser des économies importantes et/ou des changements politiques significatifs tels que :

- les deux examens de la Défense Nationale -- "*Options for Change and Care*" (1990) et "*Defence Cost Studies and Care*" (1994) -- ont permis de réaliser des économies annuelles de 750 millions de livres sterling pour les années 1996-97, économies qui pourraient atteindre un milliard de livres sterling sans affecter la capacité opérationnelle ;

- les économies brutes réalisées, tous les ans, par la Sécurité sociale devraient augmenter pour atteindre quatre milliards de livres sterling en l'an 2000 ;

- l'examen par le *Lord Chancellor's Department* a abouti à la publication d'un livre vert sur la réforme de l'assistance juridique et d'un livre blanc sur la réforme du divorce ;

- à la suite de l'examen sur l'éducation, les ministres ont convenu que les étudiants devraient supporter une plus grande fraction du coût de l'enseignement supérieur alors que les travaux sur les nouveaux dispositifs de financement continuent ;

- l'examen effectué au sein même du Ministère des Finances a provoqué une réorganisation majeure des fonctions, des priorités et des ressources de ce ministère en entraînant, notamment, une réduction d'environ 25 pour cent du nombre de postes aux niveaux de direction les plus élevés.

Enfin, la gestion de l'Assurance-Maladie (*National Health Service)* -- l'une des plus grandes organisations mondiales disposant d'un budget journalier de 87.5 millions de livres sterling -- a été transformée avec l'introduction d'une gestion générale en 1984, les réformes du service de santé en 1990 et l'achèvement d'un FER en 1994. Ces réformes ont permis de :

- de mesurer systématiquement la performance en fonction d'objectifs qu'on a clarifiés au

---

[85] *The Civil Service: Continuity and Change*, HMSO, Cm 2627, juillet 1994 et *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, HMSO, Cm 2748, janvier 1995.

préalable ;

- de mettre l'accent sur la qualité des services aux patients ;

- de mettre l'accent sur l'efficience et l'efficacité.

Pour les patients, ces changements se sont traduits par des gains impressionnants. À ce propos, on peut citer :

- l'augmentation record du nombre de patients traités, de l'ordre de dix-huit pour cent depuis 1990 ;

- la diminution du délai moyen d'attente pour les traitements non urgents qui, à l'heure actuelle, se situe en-deçà de cinq mois alors qu'il dépassait huit mois en 1990 ;

- les gains globaux d'environ 2.8 milliards de livres sterling en termes d'efficience, ce qui correspond à une progression de 17 pour cent sur les 10 dernières années.

VII - ÉVALUATION DES POLITIQUES

L'approche adoptée par le gouvernement à l'égard de toute nouvelle initiative politique, est de clarifier “ce qu'on cherche à réaliser, à quel moment et à quel coût et de quelle façon on mesurera les résultats”. Les instructions concernant la préparation des rapports et des documents présentés par les ministères au Conseil des Ministres sont exprimées en termes similaires et précisent la nécessité de consulter le Ministère des Finances à propos de toutes les politiques ayant des incidences sur les dépenses publiques.

Les ministères doivent donc, dès le début, prendre les mesures nécessaires pour établir les indicateurs de performance appropriés qui permettront de recueillir les informations nécessaires, et plus tard, d'évaluer la politique. Ils devront également appliquer une procédure déterminée qui permette de comparer, dans les délais requis, la performance effective avec les résultats attendus.

La prise en compte explicite de l'évaluation des politiques avant approbation, au niveau du cycle budgétaire initial, constitue une reconnaissance de son importance. En préparant les informations sur l'efficience et l'efficacité requises par le Ministère des Finances, les ministères doivent également inclure les résultats de toutes les évaluations qui ont été récemment effectuées à propos des politiques en cours d'application. Ils doivent, également, s'entendre avec le Ministère des Finances au sujet des évaluations qu'ils effectueront au cours des prochaines années. En pratique, certains ministères et agences prennent cette directive plus au sérieux que d'autres. Un certain nombre (par exemple, le Ministère du Commerce et de l'Industrie et le Ministère de l'Agriculture) ont élaboré des programmes d'évaluation systématique des nouvelles politiques et consacrent des ressources substantielles à ces travaux en utilisant leurs propres équipes d'économistes et de spécialistes ou des consultants externes. D'autres (y compris le Ministère des Finances lui-même) ont adopté une approche plus sélective, en partie pour ménager les sensibilités politiques si l'évaluation démontrait qu'une politique à laquelle un ministre attache une grande importance n'a pas produit les résultats escomptés.

A. Les règles fixées par le Ministère des Finances

Le Ministère des Finances a publié une brochure servant de guide sur le sujet [86]. Elle comporte une liste de questions auxquelles on devrait s'efforcer de répondre dans un rapport d'évaluation, liste reproduite à l'annexe 3. Lorsqu'on tente d'évaluer les effets d'une politique, il est particulièrement important, en effet, de tenir compte des phénomènes d'additionnalité, de pertes sèches, de substitution et de déplacement qu'on définit comme suit :

- *l'additionnalité* décrit l'effet additionnel d'une politique, autrement dit les résultats additionnels qu'on peut en attendre par rapport à ceux qui auraient été obtenus de toute façon. C'est ainsi que l'octroi d'une subvention à un organisme extérieur peut l'encourager à entreprendre des activités que le ministère juge valables mais qu'il n'aurait pas réalisées autrement. On peut parler, également, d'additionnalité lorsqu'on entreprend plus tôt ou sur une échelle plus large une certaine activité ;

- *les pertes sèches* surviennent lorsque le gouvernement fournit ou subventionne un bien ou un service qui aurait été offert dans tous les cas ;

- *la substitution* se produit au sein d'une organisation lorsque, par exemple, des travailleurs, subventionnés dans le cadre de leur emploi ou du programme de formation qu'ils suivent, prennent la place de travailleurs non subventionnés ;

- *le déplacement* survient lorsque des travailleurs à l'emploi de certains organismes perdent leur travail parce que les entreprises utilisant des travailleurs subventionnés peuvent, en profitant des programmes d'emploi ou des programmes industriels, développer leurs parts de marché.

Les évaluations sont coûteuses. Les responsables des ministères doivent décider, au départ, quels efforts ils consacreront à l'évaluation d'une politique ou d'un programme donné et prévoir suffisamment de temps ainsi que les ressources budgétaires nécessaires pour effectuer ce travail. Il est possible de réduire les coûts en intégrant l'évaluation dans le cycle normal et continu d'élaboration, de suivi, de mise en œuvre et de révision des choix politiques.

VIII - MESURE DE L'OUTPUT ET DE LA PERFORMANCE

Il est très intéressant de mesurer la performance dans le secteur public mais ceci peut être difficile à effectuer non seulement parce que la notion est relativement nouvelle mais parce que la nature de certains résultats complique leur définition et leur quantification (c'est le cas, par exemple, des conseils politiques). Cependant, avec l'initiative de gestion des finances (*Financial Management Initiative*) introduite en 1982 ainsi que les réformes subséquentes de la gestion de la fonction publique, on accorde de plus en plus d'importance à l'efficience et à l'efficacité. C'est ainsi qu'on demande à l'ensemble des cadres de se préoccuper de la meilleure utilisation possible des ressources et qu'on reconnaît que le public et les ministères doivent disposer d'informations valables sur les résultats et la performance.

L'élaboration d'indicateurs de résultats et de performances a déjà beaucoup progressé dans

[86] HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO.

plusieurs domaines tels que les impôts, les télécommunications, les services postaux, les douanes, les programmes de soins de santé et de sécurité sociale. Et l'évolution vers la comptabilité d'entreprise permettra d'aller encore plus loin grâce à des analyses plus systématiques :

- des *coûts* qu'assument les ministères en s'efforçant de réaliser leurs buts et objectifs ;

- des *résultats* obtenus par chaque programme ministériel et de ses performances compte tenu de ses objectifs ;

Dans le nouveau cadre comptable, le gouvernement a proposé que tous les ministères établissent un état de leurs ressources en les analysant en fonction de leurs principaux buts et objectifs. Outre cet état qui constituera l'un de leurs principaux comptes financiers annuels, ils devront analyser leurs résultats et leurs performances dans un document distinct et public.

En réponse aux propositions gouvernementales sur la comptabilité d'entreprise et la budgétisation, le Comité des Comptes Publics (*Public Accounts Committee*, PAC) de la Chambre des Communes a récemment affirmé que l'analyse par les ministères des coûts en relation avec les principaux buts et objectifs était “essentielle pour comprendre totalement la performance et l'état de leurs finances”. Toutefois, certains ministères et agences pourront effectuer plus facilement que d'autres une analyse approfondie de ce type et il est probable que la recommandation gouvernementale sera appliquée lentement et de façon disparate. Des difficultés particulières peuvent survenir lorsque les objectifs d'un ministère sont, en grande partie, établis par des organismes qu'ils ne contrôlent pas directement ou dont le financement est assuré par d'autres instances telles les collectivités locales.

A. Mesure des performances : les Agences d'Exécution

Les Agences d'Exécution (*Executive Agencies)*, créées dans le cadre de l'initiative “*Next Steps*” qui a débuté en 1988, ont joué un rôle crucial dans l'élaboration des mesures de performance au Royaume-Uni. Officiellement, ces agences sont toujours rattachées à un ministère “parent” ; mais elles possèdent leur propre charte (établie dans un “document cadre”) ; leur directeur général et leur conseil d'administration ; un rapport et des comptes annuels ainsi que des structures organisationnelles et des systèmes de rémunération indépendants ; et un degré élevé d'autonomie managériale. Il existe, à l'heure actuelle, plus de 100 agences qui emploient environ les deux-tiers des effectifs de la fonction publique. Chaque agence doit s'entendre avec son ministre sur la liste d'objectifs principaux qui serviront de référence pour mesurer la performance et en publier les indicateurs. Ces objectifs concernent les résultats de l'organisation, son efficience (coût par unité de produit) son efficacité (qualité des services fournis et respect des délais), et sa performance financière.

On peut prendre pour exemple, les Services officiels d'impression et de distribution des publications gouvernemnetales (*Stationary Office*, HMSO). Cette agence exécutive réalisait en 1994 un chiffre d'affaire de 360 millions de livre sterling avec 2 900 employés en fournissant aux ministères et aux organismes du secteur public les biens et services suivants : technologie de bureau, papeterie, matériel et meubles de bureau, impression et édition. Les clients, toutefois, ne sont pas “liés” au HMSO et peuvent s'approvisionner auprès de concurrents du secteur privé. En 1994, le HMSO se proposait d'atteindre, les objectifs suivants :

- réaliser un bénéfice d'exploitation courant de 11.9 millions de livres sterling;

- en ce qui concerne l'activité imprimerie, faire en sorte que 96 pour cent de toutes les commandes et 95 pour cent des commandes provenant de l'entrepôt soient livrées à temps ;

- Quant au matériel et meubles de bureau, livrer 99 pour cent des commandes exactes ou des items référencés au catalogue dans les deux jours ouvrables suivant la réception de la commande, le même délai s'appliquant à 96 pour cent des items livrés pour la première fois par l'entrepôt ;

- toujours pour le matériel et les meubles de bureau, distribuer 85 pour cent des commandes postales et des commandes transmises électroniquement et par téléphone dans les quatre jours ouvrables de leur réception et 96 pour cent dans les cinq jours ouvrables.

Un autre exemple est fourni par le ministère du Revenu (*Inland Revenue)*, un ministère fonctionnant de la même façon qu'une agence d'exécution. Réalisant un chiffre d'affaires de 77.5 milliards de livres sterling avec 72 000 personnes, il détermine et perçoit les impôts directs. Les objectifs que les différents centres fiscaux se proposaient de réaliser en 1994, étaient les suivants :

- les centres d'enquêtes fiscales répondront dans les 15 minutes à 94 pour cent au moins des personnes qui appellent sans rendez-vous ;

- les centres d'impôt et de perception répondront à toutes les correspondances dans les 28 jours ;

- ils percevront 88.2 pour cent des taxes estimées en faisant en sorte que le montant qui aurait dû être perçu depuis plus de trois mois n'excède pas 2.2 milliards de livres sterling ;

- ils déposeront le jour même de leur réception tous les chèques d'un montant égal ou supérieur à 10 000 livres sterling ;

- ils réaliseront des économies d'efficience de 103.4 millions de livres sterling sur les coûts d'exploitation du ministère.

À l'instar des ministères, les agences d'exécution doivent maintenir leurs coûts de fonctionnement à l'intérieur de limites strictes et elles ne peuvent pas demander au Ministère des Finances de leur fournir des ressources additionnelles pour réaliser leurs objectifs d'amélioration des services. Quant aux agences qui comme le HMSO demandent à leurs clients d'acquitter certaines charges pour se procurer les biens et services, elles ne peuvent les augmenter que du montant nécessaire pour couvrir les coûts du travail, du capital et des autres ressources dont elles ont besoin pour fonctionner (règle “de la récupération intégrale du coût”).

B. Les limites des mesures des performances

Lorsqu'on les utilise adéquatement, les indicateurs de performance constituent des instruments de gestion valables. Dans le cas contraire, on gaspille le temps des cadres et les ressources monétaires et, ce qui est encore plus dommageable, on risque de déformer l'action de la direction. En définitive, les expériences récemment menées au sein de la fonction publique britannique nous enseignent qu'il faut [87]:

- éviter de s'attacher aux éléments faciles à mesurer en négligeant les indicateurs “mous” plus problématiques, particulièrement ceux qui se rapportent à la qualité du service -- attitude caractéristique des dirigeants de l'économie de l'ex Union Soviétique qui se préoccupaient surtout de la production au détriment de la qualité ou la demande ;

[87] Andrew Likierman (octobre-novembre 1993), “Performance Indicators: 20 Early Lessons for Managerial Use”, *Public Money & Management*.

- éviter de biaiser la performance en l'orientant vers ce qu'on mesure plutôt que de s'attacher à ce qui est important pour le fonctionnement ou la réalisation des objectifs de l'organisation ;

- en ce qui concerne les organisations telles que les écoles, les hôpitaux et les collectivités locales, elles doivent recueillir et publier des informations au sujet de leur performance (informations qui concernent, par exemple, les résultats aux examens, les admissions dans les hôpitaux, la qualité des services de bibliothèque) en les comparant à celles d'organismes similaires dans d'autres parties du pays. De telles informations peuvent être source d'erreurs et peuvent être mal utilisées par les politiciens et les commentateurs des médias à la recherche de manchettes politiques ;

- s'assurer que les indicateurs sont élaborés du bas vers le haut en consultant le personnel sur le terrain. La responsabilisation est importante et les ministres ou la direction supérieure ne devraient pas imposer des objectifs à une organisation sans engager des discussions collectives préalables;

- éviter de s'attacher exclusivement au court terme ;

- apprendre de l'expérience des autres organisations -- ou d'autres sections de la même organisation -- présentant des caractéristiques similaires ;

- reconnaître qu'on doit fixer des objectifs de performance réalistes et qu'on doit accorder un délai suffisant à l'organisation pour s'ajuster ;

- s'assurer que les indicateurs sont aisément compris par ceux dont on mesure la performance ;

- considérer que les résultats des exercices de mesure de la performance et d'établissement des objectifs fournissent des indications pour l'action politique et ne constituent pas des réponses définitives.

CONCLUSION

La discussion précédente amène à se poser un certain nombre de questions. Dans quelle mesure les techniques et les procédures décrites dans cet article ont-elles contribué à la réalisation des objectifs gouvernementaux de réduction des dépenses publiques et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience ? De quelle manière ont-elles affecté les attitudes et les perceptions des ministres, des responsables gouvernementaux, des parlementaires, des commentateurs politiques et des contribuables ? Enfin, on peut se demander quelles leçons on peut en tirer si on désirait les appliquer aux systèmes de gestion des dépenses et aux institutions des pays d'Europe centrale et orientale.

Il n'est pas encore possible de se prononcer sur la première question. Le rythme de réduction de la part représentée par les dépenses publiques dans le revenu national au Royaume-Uni a été lent -- en fait, à l'heure actuelle cette part n'est toujours pas inférieure au ratio enregistré en 1979, lors de l'entrée en fonctions du gouvernement actuel (voir le Graphique 1 dans l'annexe 2). Certes, en adoptant une méthode de gestion des dépenses publiques allant du “haut vers le bas” en 1979, il semble qu'on ait relativement réussi à établir de façon plus “collégiale” les compromis entre les différentes options politiques. Mais, cette

méthode doit encore prouver sa capacité de durer. De nouveaux signes montrent qu'elle pourrait dégénérer et reproduire le système dépassé de marchandage bilatéral qu'appliquaient autrefois le Ministère des Finances et les ministères dépensiers et qui a été déconsidéré. En ce qui concerne les politiques telles que le *Next Steps*, on dispose de nombreux exemples d'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des services publics mais certaines politiques sont encore trop jeunes et il est sans doute trop tôt pour les soumettre à une évaluation rigoureuse. Avant de les juger, on doit attendre que le travail ait été vraiment complété.

Une grande partie des réalisations sont attribuables à l'engagement et au dynamisme des deux Premiers Ministres au pouvoir depuis 1979 ainsi qu'aux différents Ministres des Finances et Ministres de la Fonction publique qui se sont succédé en bénéficiant du soutien d'autres responsables en poste au centre du gouvernement (entre autres, les puissants directeurs de l'*Efficiency Unit*). En dehors du Centre, les ministres comme les responsables ont cependant appuyé avec peu d'enthousiasme plusieurs des réformes (mis à part quelques personnalités comme l'actuel Vice-Premier Ministre, Monsieur Heseltine). La décentralisation elle-même a été considérée avec suspicion -- ce qui peut paraître surprenant -- par plusieurs secrétaires permanents et ministres en charge de ministères dépensiers. Ces derniers craignaient, en effet, que les avantages liés aux pouvoirs accrus de décision et à la plus grande autonomie qui leur étaient apparemment conférés soient compensés par les sévères contraintes de ressources que le Ministre des Finances continuerait à leur imposer et que les exigences de plus grande transparence les exposeraient à plus de vérifications et de critiques de la part du public (pour lesquelles, ce qui était pratique, le Ministère des Finances a traditionnellement servi de bouc émissaire). Enfin, même si le Parlement a généralement soutenu le contrôle des dépenses et la réforme de la fonction publique, il a manifesté instinctivement de la réticence à l'égard d'autres changements (par exemple, la réforme des projets de budget et l'adoption de la comptabilité d'entreprise) sans doute parce qu'il pensait que le gouvernement ou le Ministère des Finances cherchait à réduire son influence.

Finalement, l'une des leçons essentielles qu'on peut tirer de l'expérience britannique est qu'on doit appliquer pendant une longue période des initiatives semblables à celles que nous avons décrites dans cet article si on veut qu'elles soient efficaces. Dans ce domaine, il faut faire preuve de patience et de persévérance afin de surmonter l'inertie institutionnelle. À l'avenir, il sera particulièrement important de s'assurer que :

- les recommandations découlant du cycle récent de FER effectuées au sein des ministères soient appliquées et qu'on réalise, après un certain délai, d'autres examens pour évaluer les progrès et poursuivre les réformes ;

- on révise et modifie continuellement le processus allant du somment vers le bas de l'Examen des dépenses publiques (PES) afin qu'il soit toujours efficace ;

- on continue à exercer des pressions sur les coûts de fonctionnement des ministères ce qui les incitera à rechercher les moyens les plus efficients et efficaces de fournir leurs services ;

- on applique la comptabilité d'entreprise et la budgétisation qui en découle, ce qui implique l'élaboration de mesures efficaces des résultats et de la performance ;

- les futurs hauts responsables gouvernementaux et les autres personnes concernées continuent à attacher une haute priorité à la gestion efficace et au contrôle des dépenses publiques et à la réforme de la fonction publique.

Pour en savoir plus...

OCDE (à paraître, PUMA/OCDE), *Profils de centres de gouvernement*, Service de la Gestion publique, Paris.

OCDE (1995), *La budgétisation au service des résultats*, Service de la Gestion publique, Paris.

The Civil Service: Continuity and Change, HMSO, Cm 2627, juillet 1994.

The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change, HMSO, Cm 2748, janvier 1995.

LIKIERMAN, Andrew (octobre-novembre 1993), "Performance Indicators: 20 Early Lessons for Managerial Use", *Public Money & Management*.

HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO.

Les publications du HMSO peuvent être obtenues à l'adresse suivante :
HMSO Publications Centre, PO Box 0276, Londres SW8 5DT, Royaume-Uni.
Tél. 044 171 873 9090, télécopie: 044 171 873 8200.

ANNEXE 1

Tableau 1

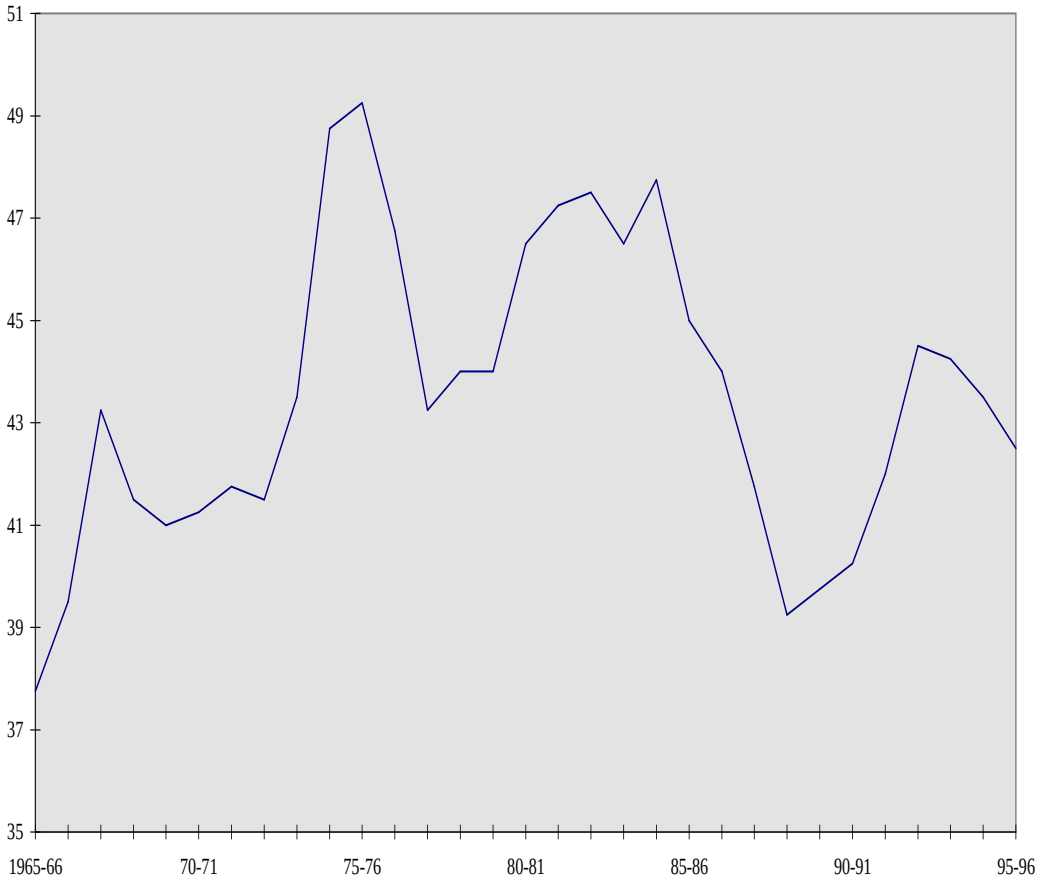
GGE (sans les recettes des privatisations) par fonctions, 1994-1995

Défense	22.2
Commerce, Industrie, Énergie et Emploi	8.6
Éducation	35.2
Droit, Ordre et Services de Protection	15.4
Santé et Services de la Personne	46.4
Transport	10.3
Sécurité sociale	90.6
Logement et Environnement	15.2
Intérêts bruts de la Dette	22.6
Autres	28.7
Total	295.2

ANNEXE 2

Graphique 1

GGE (sans les recettes des privatisations)
en pourcentage du PIB



ANNEXE 3

Suggestions de questions qui pourraient être abordées dans un rapport d'évaluation [88]

Efficacité

1. Les objectifs en termes de qualité, quantité et délais ont-ils été réalisés ?

2. Dans quelle mesure les réalisations sont-elles attribuables à l'intervention gouvernementale ?

3. Mesure-t-on les réalisations en les comparant à la situation retenue comme base de référence au début de l'application de la politique et qu'est-ce qui se serait produit autrement ?

4. L'intervention gouvernementale a-t-elle permis d'entreprendre une activité qui n'aurait pas été réalisée autrement ?

5. Peut-on déterminer clairement que la situation observée a été causée par les inputs consacrés par le gouvernement et le secteur privé à des projets additionnels?

6. Dans quelle mesure les résultats s'expliquent-ils par des facteurs externes ?

7. L'application de la politique est-elle intervenue dans un contexte identique à celui qu'on avait prévu au départ ou dans un contexte différent ? Est-ce que la réalisation des objectifs a été affectée par une modification de l'environnement ?

8. Peut-on, à partir d'une analyse des résultats, déduire quels en ont été les principaux déterminants ?

9. A-t-on constaté l'existence d'effets secondaires importants et non prévus au départ ? Sera-t-il possible ou intéressant d'évaluer les effets secondaires ?

10. En cas de dépassement des objectifs, doit-on être satisfait de la situation ou y voir un gaspillage des ressources ?

11. Les résultats seront-ils mesurés au bon niveau ? Par exemple, au niveau international, national ou sectoriel, à celui des participants au programme ou aux projets en collaboration, des groupes d'entreprises, d'une entreprise, d'une division d'une entreprise ou encore d'un projet individuel ?

12. S'il est difficile de mesurer directement les résultats, existe-t-il des solutions de rechange appropriées ?

---

[88] Reproduit de HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO, Annexe C.

Inputs

1. A-t-on respecté les montants, la qualité et les délais prévus en ce qui concerne les inputs ?

2. A-t-on pris en compte tous les inputs du gouvernement et du secteur privé ?

3. Dans quelle mesure, les inputs du secteur privé présentent-ils un caractère additionnel ?

4. Quel a été le prix payé (en tenant compte des ajustements opérés, si nécessaire) ?

5. Quelle proportion des inputs a été gaspillée (projets non appropriés ou qui ont échoué, abus ou sous-utilisation, pertes sèches) ?

6. A-t-on examiné toutes les analyses possibles des inputs en tenant compte de l'évolution tendancielle ?

7. Comment les inputs se comparent-ils aux inputs requis par des politiques voisines?

Efficience

1. Quel est le coût unitaire, sachant qu'il faut distinguer les coûts du programme et les coûts administratifs ?

2. Le ratio coût/bénéfice est-il plus ou moins élevé que les estimations initiales ?

3. Ce ratio est-il raisonnable si on établit des comparaisons avec le plan initial, d'autres politiques, d'autres ministères et d'autres pays ?

4. Quel est le degré d'efficience de l'administration ? Des plaintes ont-elles été exprimées ? Quel est le temps nécessaire pour traiter une réclamation ? Quels sont les taux d'erreur ?

5. A-t-on considéré toutes les alternatives ?

6. La politique actuelle et son mode d'exécution permettent-ils de minimiser les coûts ?

7. Dans le cas contraire, quelles sont les contraintes qui empêchent d'utiliser une méthode permettant de minimiser les coûts ?

8. Peut-on surmonter ces contraintes ?

Analyse et action

1. Les objectifs sont-ils toujours appropriés ? Faut-il toujours leur attribuer la même priorité ?

2. La politique en vigueur est-elle appropriée à la réalisation des objectifs ?

3. Quelles mesures devrait-on prendre pour améliorer ou modifier la politique ?

4. Peut-on tirer des enseignements pour d'autres domaines de la politique ?

5. Peut-on tirer des leçons en ce qui concerne la gestion du ministère ?

INITIER DES CHANGEMENTS DE POLITIQUES EN SUÈDE : LE GROUPE D'EXPERTS EN ÉCONOMIE PUBLIQUE (ESO)

Göran SCHUBERT

Göran Schubert, un économiste de formation, est actuellement Secrétaire du Groupe d'Experts en économie Publique.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

RÉSUMÉ

Le Groupe d'Experts en Économie publique (ESO) est une commission indépendante rattachée au Ministère des Finances suédois. Il fut créé en 1981, au moment où la Suède devait faire face à un déficit budgétaire de plus en plus important. La mission de l'ESO était et reste encore d'étudier le secteur public du point de vue de l'efficience et de l'économie, domaines de recherche négligés il y a 15 ans. L'ESO s'avérait donc nécessaire pour contre-balancer les acteurs politiques qui avaient tous plus ou moins tendance à promouvoir l'expansion des dépenses publiques.

La partie la plus importante du travail de l'ESO est de publier des rapports sur les différents aspects de l'efficience du secteur public. Il organise aussi des séminaires publics, le plus souvent liés à la publication d'un rapport.

Une des caractéristiques les plus marquantes de l'ESO est la conduite d'études se rapportant à des sujets rarement abordés, comme par exemple la politique sociale et les subventions de l'État aux partis politiques. Une autre caractéristique est le fait que l'ESO ne donne pas des solutions déterminées et finales, qui peuvent être présentées directement au Parlement. Au lieu de cela, l'onjectif est de stimuler un débat sérieux et ainsi de hâter l'expansion d'initiatives en matière de réforme.

Le Conseil de l'ESO décide de manière indépendante quels projets seront mis en place et si un rapport complet devra être publié. Une autre caractéristique d'importance est que l'auteur d'un rapport en endosse totalement la responsabilité. Cette “double non-responsabilité”, c'est-à-dire le fait que le Ministère des Finances ne réponde pas de l'ESO et du contenu de ses rapports, a permis à l'ESO de publier des rapports relativement sujets à controverse sur le plan politique, tout en maintenant ses relations privilégiées avec le Ministère des Finances.

Les auteurs des rapports de l'ESO sont des chercheurs, des fonctionnaires écrivant à titre personnel et, plus rarement, des consultants et des professionnels du privé.

L'ESO est une petite structure, relativement peu coûteuse. Le Conseil est composé de 14 membres et le secrétariat regroupe trois personnes. Les dépenses annuelles atteignent approximativement 600 000 ECU. L'ESO publie environ 10 rapports par an.

En 15 années d'existence, l'ESO a publié 150 rapports. Ils couvrent nombre de sujets différents, mais on retrouve des thèmes récurrents, comme la productivité du secteur public, les diverses subventions gouvernementales, les effets distributifs des consommations publiques et des transfers, l'assurance sociale, la politique sociale, et l'économie des gouvernements locaux (municipalités).

Il est très difficile d'évaluer l'impact du travail de l'ESO, en partie à cause de son rôle informel dans le processus de prise de décision. Il existe peu d'examples, s'il en est, de rapports de l'ESO ayant servi de fondement *direct* à des projets de loi. Le principal impact de l'ESO est *indirect*. Les rapports définissent des problèmes et les portent à l'agenda politique, suscitent des dévats dans les ministères et au Parlement. Les rapports de l'ESO ont aussi beaucoup attiré l'attention des média.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 245

I - La création de l'ESO 245

A. Les besoins ayant conduit à la création de l'ESO ? 245
B. Un bref aperçu du contexte institutionnel 247
C. Le démarrage de l'ESO 248

II - Le statut officiel de l'ESO 248

III - La direction, le budget et le personnel de l'ESO 251

IV - Le rôle de l'ESO 253

V - Les méthodes de travail 254

A. Les études : suggestions et initiatives 254
B. Trouver les chercheurs 254
C. La décision de financer un projet 255
D. La préparation du rapport 256
E. L'approbation de publication du rapport par l'ESO 256
F. Finalisation et publication du rapport 256
G. Après la publication 257

VI - Le travail de l'ESO au cours des années 257

VII - L'impact de l'ESO 259

Conclusion 260

“Pour en savoir plus” 263

INTRODUCTION

Ce document se propose de décrire les objectifs, le statut officiel, les méthodes de travail et l'impact du Groude d'Experts en Économie Publique (ESO), une commission indépendante reliée au Ministère des Finances suédois. Nous l'avons rédigé dans le même esprit que les rapports publiés par l'ESO, c'est-à-dire de façon informelle et directe. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Ministère des Finances ou de l'ESO.

I - LA CRÉATION DE L'ESO

A. Les besoins ayant conduit à la création de l'ESO ?

En 1980, le Ministère du Budget [89] nomma Daniel Tarschys, un professeur de sciences politiques, à la tête d'une Commission chargée d'explorer les moyens d'améliorer la recherche dans le domaine de l'économie du secteur public [90]. On peut invoquer au moins trois motifs pour expliquer la création de cette Commission. En premier lieu, les institutions de recherche ne manifestaient pas, à cette époque, un grand intérêt à l'égard de plusieurs problèmes graves en finances publiques. En second lieu, aucune institution ne s'intéressait à l'ensemble de l'économique du secteur public. Enfin, le gouvernement désirait disposer de recherches et d'études solides, capables d'éclairer des choix de politiques.

Depuis deux ans déjà, la Suède connaissait des problèmes croissants de financement et la position d'endettement net du secteur public se détériorait rapidement alors que le déficit budgétaire du gouvernement central atteignait un niveau extrêmement élevé -- même s'il était encore loin des montants enregistrés au début des années 90. Dans le même temps, la dimension du secteur public s'accroissait, phénomène qui apparaissait incontrôlable. Bien que ce document ne se propose pas de décrire l'évolution de l'économie suédoise, nous illustrerons la situation des finances publiques qui ressort clairement des deux graphiques suivants.

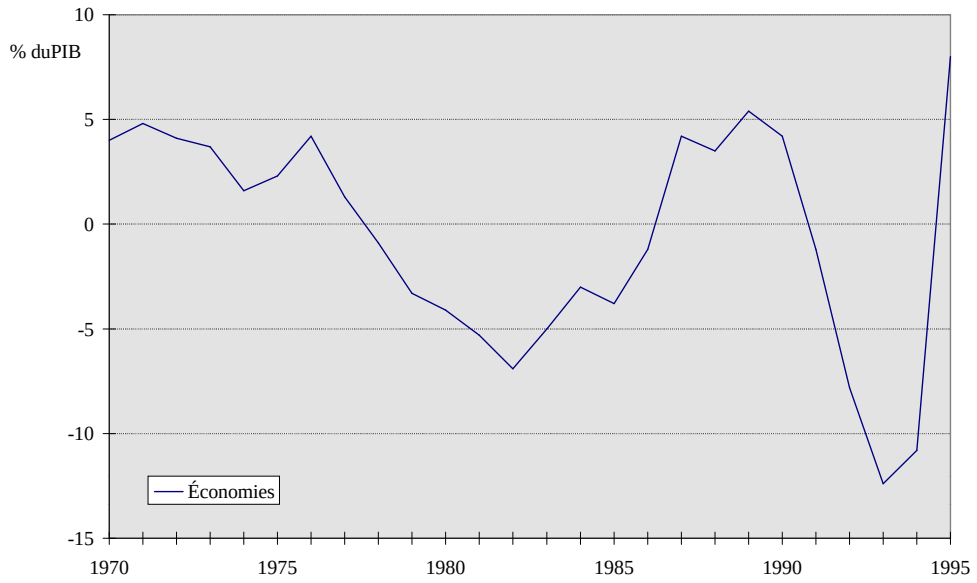
---

[89] Il n'existait pas de Ministère des Finances de 1967 à 1982 -- soit durant la période où des gouvernements issus d'une coalition entre les Libéraux et les Conservateurs étaient au pouvoir -- mais un Ministère du Budget et de l'Économie.

[90] L'expression “secteur public” est le plus souvent utilisée dans un sens général pour désigner le gouvernement central, les autorités locales et système de protection sociale. Toutefois, la discussion sur la recherche et les rapports de l'ESO concerne également les entreprises publiques.

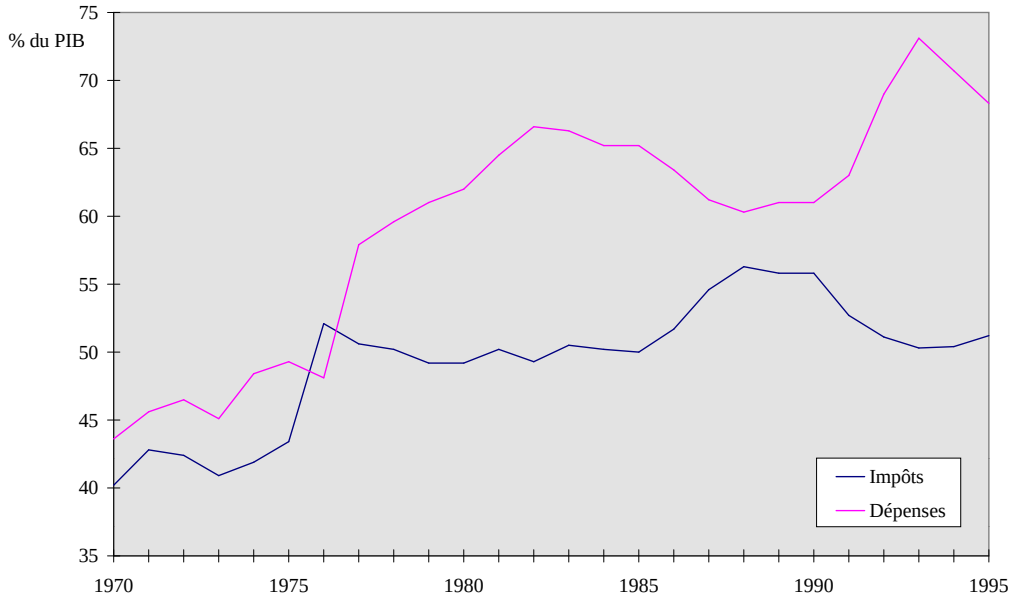
Graphique 1

Niveau d'endettement net du secteur public en pourcentage du PIB, 1970-1995



Graphique 2

Différentes mesures de la taille du secteur public, 1970-1995



Le rapport final de la Commission Tarschy attirait l'attention sur le fait que les politiciens, les fonctionnaires, les divers groupes d'intérêt et même le citoyen moyen estimaient, depuis plusieurs années, que les contraintes financières limitant la croissance des dépenses publiques ne dureraient pas. Le rapport soulignait que cette opinion ne correspondait plus au nouvel environnement des dépenses gouvernementales dans les années 70. On devait considérer que l'insuffisance des ressources constituait une contrainte permanente et s'intéresser davantage aux possibilités de réduction des dépenses et à l'établissement de nouvelles priorités.

Il fallait donc, dans cet esprit, créer des forces qui contrebalanceraient l'influence exercée par les acteurs politiques qui favorisaient, de façon plus ou moins systématique, l'expansion des dépenses publiques. Les recherches alors consacrées au secteur public s'attachaient surtout aux différentes lacunes, par exemple des programmes de protection sociale, et concluaient généralement à la nécessité de les éliminer en accroissant les responsabilités et les dépenses du gouvernement.

Il s'avérait également nécessaire de disposer d'une instance indépendante, capable de publier des informations que certains ne souhaitaient pas, à l'époque, intégrer aux discussions publiques. Une organisation de ce type pourrait, par exemple, effectuer des études critiques au sujet de certaines pratiques gouvernementales ou mener des enquêtes sur l'inefficacité des politiques de santé, de l'enfance et du travail.

B. Un bref aperçu du contexte institutionnel

L'administration publique suédoise se distingue, entre autre, par le fait qu'elle se sert assez régulièrement de Commissions ad hoc pour préparer les nouvelles législations et les autres décisions politiques. Ces Commissions sont créées par le gouvernement à l'initiative du ministre responsable du domaine concerné. Au moment de sa création, chaque Commission reçoit une directive qui précise souvent les différentes solutions qu'elle devra examiner et, surtout, celles qu'elle ne devra pas envisager. La Commission effectue son travail de façon indépendante même si elle compte presque toujours parmi ses membres un fonctionnaire appartenant au ministère responsable. Les rapports publiés dans le cadre de la série dite “Enquêtes officielles du gouvernement” (*Statens Offentliga Utredningar*, SOU) présentent les résultats de ses travaux. La Commission les adresse officiellement au ministre responsable qui, à son tour, les distribue généralement aux parties les plus intéressées. Après avoir reçu et examiné leurs réactions, il prépare un projet de loi dont le Parlement sera saisi.

Les Commissions ad hoc sont, notamment, chargées de favoriser l'établissement d'un consensus à propos des mesures proposées et de rechercher les solutions appropriées aux problèmes examinés. Le consensus se forme souvent à deux étapes du processus : tout d'abord, durant la période préparatoire grâce à la participation de différents groupes d'intérêt au travail de la Commission puis lors de l'examen du rapport. De nombreux observateurs pensent que ce mode d'élaboration d'un consensus ne convient pas dans les situations exigeant des réductions de dépenses ou un changement de priorités sans augmentation de ressources. Certains soutiennent même que le consensus est souvent réalisé au détriment du budget.

Outre l'ESO, un certain nombre d'institutions s'intéressent au secteur public en effectuant des évaluations et des travaux de recherche et de développement dans ce domaine. L'Office national d'audit entreprend des audits des agences et s'intéresse de plus en plus à l'efficience et à l'utilisation des ressources. Les Vérificateurs du Parlement (Riksdagens revisorer) réalisent des études sur l'efficience dans tout le secteur public mais leur Bureau de Direction constitué de députés, doit approuver le contenu de leurs rapports avant publication. Il est donc parfois difficile de publier un rapport jugé controversé par un parti politique ou certains députés.

Chaque agence gouvernementale évalue sa propre performance et le degré de réalisation des

politiques qui lui sont confiées. Mais on a parfois mis en cause ces évaluations en leur reprochant leur partialité et leur manque de rigueur.

Certes, durant les dix dernières années, le secteur public a fait l'objet d'un plus grand nombre de travaux de recherche et ceux-ci ont abordé des questions telles que l'impact de la fiscalité, la régulation des monopoles publics et les effets de la sécurité sociale. Mais la pertinence directe de la majeure partie de ces travaux sur le plan des choix politiques demeure limitée.

C. Le démarrage de l'ESO

La Commission ad hoc que nous avons déjà mentionnée, celle présidée par Daniel Tarschys, acheva ses travaux en novembre 1980 en présentant un rapport intitulé “Amélioration des fondements des décisions en matière de politique budgétaire” (*Bättre beslutsunderlag för budgetpolitiken*) au Ministère du Budget. Le rapport recommandait la formation par le gouvernement d'un groupe d'experts en économie publique qui serait notamment chargé de rassembler l'information sur la recherche et les enquêtes effectuées dans ce domaine, de la transmettre aux ministères et agences concernés ainsi qu'aux autres décideurs. Le groupe devrait aussi effectuer quelques études spécifiques. La tâche la plus importante confiée à ce groupe consisterait à initier et à “stimuler les travaux de recherche et de développement sur les différents problèmes ayant trait à l'économie publique”.

Le gouvernement donna suite à cette recommandation en créant l'ESO, début de 1981. Dotée d'un statut de Commission permanente, l'organisation compta dès le début sept membres qui constituaient son conseil d'administration ainsi qu'un secrétariat de trois personnes. La directive spécifiant sa mission ne couvrait qu'une page décrivant les trois tâches mentionnées ci-haut.

II - LE STATUT OFFICIEL DE L'ESO

Comme nous venons de l'indiquer, l'ESO est une Commission gouvernementale -- certains diraient une Commission de recherche et développement -- ayant des liens avec le Ministère des Finances. Sa durée illimitée la différenciant des autres Commissions ad hoc, on lui prête une vie aussi longue que celle des agences gouvernementales [91]. De fait, la décision de mettre fin aux activités de l'ESO pourrait intervenir à tout moment. Mais cette menace potentielle semble constituer jusqu'à un certain point un stimulant sain car les membres et le secrétariat sont incités à effectuer le meilleur travail possible tant que l'organisation existe encore [92].

En vertu de ses statuts, l'ESO est une organisation formellement indépendante. Son conseil

---

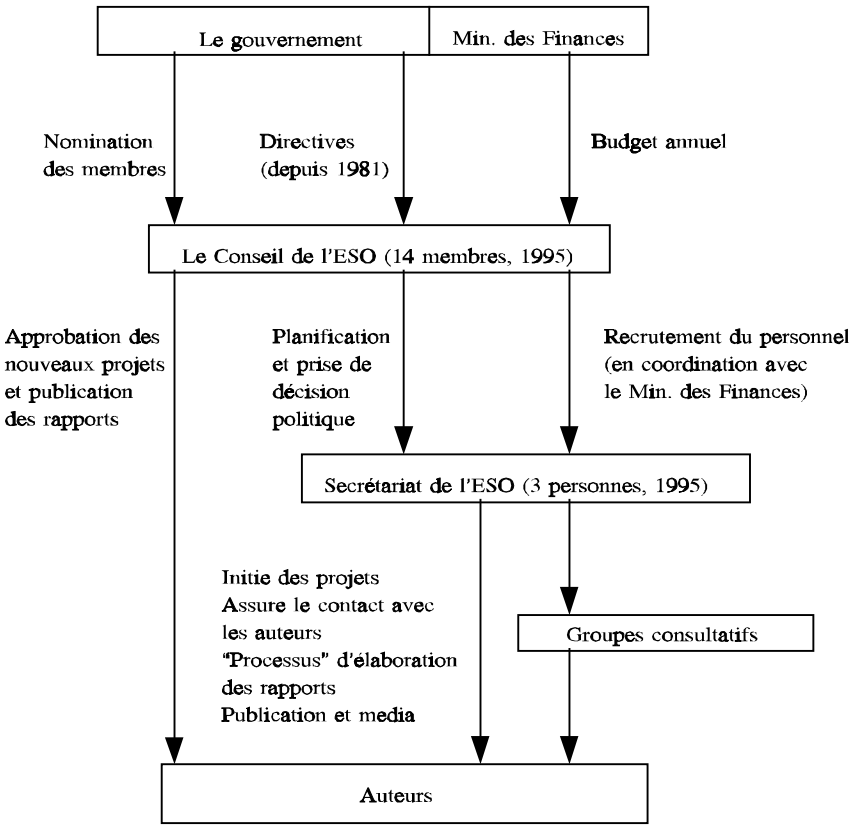
[91] En Suède, on emploie le terme “*department*” pour désigner les ministères, même s'ils sont de petites dimensions, mais nous utiliserons ici le terme “ministère”. La plus grande partie du gouvernement central et du secteur public ont le statut d'agence. Celles-ci sont chargées du fonctionnement de domaines très divers tels que la protection sociale, les mesures se rapportant au marché du travail, la défense nationale, les emprunts publics.

[92] En cas de fermeture de l'ESO, les membres de la Commission n'encourent que des risques limités car ils consacrent environ 10 à 15 jours par an pour traiter des affaires de l'organisation et ne reçoivent qu'une rémunération modeste. Il en est de même pour les personnes à l'emploi du secrétariat car elles y travaillent dans le cadre d'ententes de congés temporaires avec leur précédent employeur, comme c'est généralement le cas pour le personnel des Commissions ad hoc ordinaires.

d'administration décide des projets à entreprendre et des rapports à publier. Le gouvernement peut officiellement influencer son travail en modifiant les directives existantes ou en lui en transmettant de nouvelles. Le Ministère des Finances peut non seulement remplacer le Président et les autres membres de la Commission mais il détermine naturellement son budget annuel. Le graphique 3 illustre schématiquement la situation organisationnelle de l'ESO.

Graphique 3

La position formelle de l'ESO



Quant au secrétariat de l'ESO, son effectif s'est limité au cours des années à trois ou quatre personnes; il accomplit les tâches suivantes :

- étudier les besoins d'améliorer les connaissances en économie publique, concevoir de nouvelles études et recueillir des suggestions à cet effet ;

- trouver les personnes ayant les compétences nécessaires pour effectuer les enquêtes et exécuter les recherches, rédiger des rapports accessibles ;

- préciser, avec l'auteur potentiel, les applications du projet et les présenter à l'ESO pour approbation ;

- aider l'auteur, créer un groupe de conseillers de référence pour chaque projet et veiller à ce que le rapport satisfasse les normes de qualité de l'ESO ;

- présenter le rapport final à l'ESO pour approbation ;

- finaliser et publier le rapport ;

- organiser des conférences de presse, rédiger les communiqués de presse diffusés à cette occasion et distribuer le rapport aux décideurs politiques et aux médias.

Dans la section VI ci-dessous, nous décrirons de façon plus détaillée le travail de l'ESO.

Le fait que la responsabilité d'un rapport incombe à son auteur constitue l'une des caractéristiques les plus importantes de l'ESO. Lors de la conférence de presse organisée à l'occasion de la présentation d'un rapport, l'on précise ainsi toujours qu'il a été livré par l'auteur à l'ESO. Pour décider s'il publiera ou non un rapport, l'ESO n'en examine que la méthodologie, la qualité et la pertinence, et non les conclusions ou les recommandations.

Toutes les personnes que nous avons interviewées à l'occasion de la rédaction de ce document ont insisté sur l'importance de l'indépendance de l'ESO et des auteurs. Un ancien ministre considérait que l'ESO avait bénéficié à la fois de cette autonomie et de ses relations étroites avec les ministres. Un ancien directeur au secrétariat estimait que la “double irresponsabilité” de l'organisation contribuait à expliquer sa réussite. En employant cette expression, il se référait au fait que le ministre n'est pas responsable de la Commission laquelle n'est pas responsable du contenu d'un rapport. Cette situation a permis à l'ESO de publier des rapports controversés sur le plan politique tout en maintenant ses contacts privilégiés avec le Ministère des Finances.

Les rapports de l'ESO sont publiés dans la série des publications officielles des ministères, dites série Ds [93].

À quelques occasions, certains critiques ont demandé l'abolition de l'ESO. Parmi eux, on trouve quelques ministres n'ayant pas apprécié ses rapports ou qui étaient gênés par l'existence de cette organisation qui, malgré les liens étroits établis avec les ministères, échappait à un contrôle politique quotidien. Les Ministres des Finances défendirent alors l'ESO qui put ainsi poursuivre ses activités. De temps en temps, cependant, le Ministère des Finances s'est lui-même demandé si les résultats de l'ESO justifiaient les dépenses engagées. Mais jusqu'à présent, il est toujours arrivé à la conclusion qu'avec l'ESO (dont le coût est relativement faible) il en aurait pour son argent.

Avant l'ESO, le gouvernement avait déjà créé un certain nombre de Commissions de recherche et développement et, en particulier, des Commissions chargées d'effectuer un travail d'analyse et d'évaluation de politiques. Les premières organisations de ce type -- le Groupe d'experts sur la recherche et le développement régional (ERU) et le Groupe d'experts sur les questions d'économie du travail et la recherche dans ce domaine (EFA) -- furent respectivement créées en 1965 et 1967 mais sont devenues depuis des agences plus traditionnelles. L'une des principales différences entre l'ESO et les autres organisations de recherche et de développement tient au fait que ces dernières présentent leurs opinions sur

---

[93] “Ds” signifie *Departmentsstencil* ou mémorandums ministériels. Comme c'est le cas dans les rapports de l'ESO, de nombreux ouvrages figurant dans cette série, si ce n'est tous, jouent le même rôle que les SOUs. Dans le passé, ils devaient tous avoir la même présentation (couverture orange, format A5) mais il est maintenant possible de choisir des maquettes différentes. La couverture de tous les rapports publiés par l'ESO depuis 1994 présente ainsi un grand point rouge, ce qui la distingue des autres ouvrages de la série.

les rapports -- au travers, par exemple, d'un chapitre de conclusion. Elles sont donc obligées de réaliser des compromis, situation dans laquelle l'ESO se retrouve rarement car, comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'examine que la qualité de la méthodologie utilisée dans le rapport et la pertinence de ce dernier. Il est donc juste d'affirmer que les rapports de l'ESO peuvent être plus controversés que ceux de l'ERU ou de l'EFA.

III - LA DIRECTION, LE BUDGET ET LE PERSONNEL DE L'ESO

Les membres du Conseil d'administration de l'ESO sont, en principe, choisis en fonction de leurs mérites personnels et de leur intégrité. Ils ne sont pas nommés en tant que représentants d'organisations spécifiques, mais à titre individuel. On leur demande : d'utiliser leurs compétences et leurs connaissances pour évaluer dans un esprit à la fois critique et constructif les propositions de projets et les rapports finals ; on attend d'eux qu'ils fournissent en outre des idées pour de nouveaux projets et qu'ils développent des contacts avec les chercheurs et les responsables des enquêtes.

Parmi les personnes qui ont été choisies pour siéger au Conseil d'administration de l'ESO depuis la création de l'organisation, figurent des fonctionnaires appartenant à des ministères et à des agences gouvernementales ainsi que des chercheurs et des politiciens. Le tableau suivant indique, pour les années allant de 1981 à 1995, leur nombre et la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Tableau 1

Les membres du Conseil d'administration de l'ESO, catégories et nombre

	1981	1985	1990	1995
Fonctionnaires du Ministère des Finances	1	3	3	2
Autres fonctionnaires du gouvernement	2	3	1	2
Fonctionnaires des collectivités locales		1	2	1
Politiciens	3	1	1	3
Économistes	2	1	2	3
Politologues		1		1
Autres			2	2
Total	8	10	11	14

Durant les années 80, alors que les sociaux-démocrates étaient au pouvoir, la présidence de l'ESO fut longtemps assumée par un parlementaire membre du parti libéral. Entre 1991 et 1994, le gouvernement formé par une coalition de quatre partis: Conservateur, Libéral, Chrétien-Démocrate et Centriste, nomma à la tête de l'organisme un haut responsable ayant appartenu précédemment au gouvernement social-démocrate. Si ces nominations étaient faites en considérant principalement les qualités personnelles des éventuels candidats, elles étaient également destinées à démontrer l'indépendance politique de l'ESO à l'égard du gouvernement au pouvoir.

Parmi les spécialistes en sciences sociales ayant été nommés membres de l'ESO, presque tous avaient précédemment occupé des postes de professeur d'économie et les deux restant des postes de professeur de sciences politiques. Les fonctionnaires du gouvernement central -- particulièrement ceux appartenant au Ministère des Finances -- sont sur-représentés. Les collectivités locales sont plutôt mal représentées et on constate qu'aucun de ses membres n'a appartenu au milieu des affaires (à l'exception du Président actuel qui, après sa nomination, a quitté le gouvernement central et accepté un poste dans le secteur privé). Quant aux politiciens, ils n'ont pas transformé l'ESO en une organisation à caractère politique ou un forum de partisans querelleurs car ils sont presque toujours intervenus à titre individuel et non en tant que représentant de leurs partis. En principe, on peut considérer qu'il est risqué de choisir des politiciens pour participer à une organisation telle que l'ESO mais, s'ils font preuve d'intégrité, leur participation peut contribuer de façon importante à améliorer la pertinence politique du travail de l'ESO.

Les coûts de fonctionnement relativement bas de l'ESO se répartissent en trois catégories. Le budget officiel de l'ESO couvre les deux premières alors que la troisième est constituée par les financements externes accordés pour des projets spécifiques qui sont principalement menés et financés, pour le compte de l'ESO, par l'Agence pour le développement administratif (*Statskontoret*). Le tableau suivant précise le budget annuel de l'organisation, de 1981 à 1995 (prix et taux de change de 1995).

Tableau 2

ESO : coûts, personnel et nombre de rapports publiés
en milliers d'ECU (niveaux de prix et taux de changes de 1995)

Exercice	1981/1982	1985/1986	1990/1991	1994/1995
Budget officiel				
• Personnel et administration	108	142	182	233
• Projets	8	207	178	198
• Total	116	350	360	431
Autres sources de financement	538	170	0	229
Coûts totaux	654	520	360	660
Personnel	4	3	4	3
Rapports publiés	5	13	9	9

Précisons que la rubrique “personnel et administration” englobe les coûts d'impression, d'établissement des rapports du secrétariat, et les frais de déplacement des conseillers.

Les coûts de l'ESO ont fluctué considérablement, particulièrement ceux qui entrent dans la rubrique “autres sources de financement” et qui concernent surtout les études coûteuses de la productivité du secteur public qui furent effectuées par l'Agence pour le développement administratif.

Le personnel du Secrétariat est surtout constitué d'économistes même si on y trouve aussi des personnes ayant une formation en histoire, en génie (!), en sociologie et en sciences politiques. Une minorité possèdent un Phd mais plusieurs possèdent une formation supérieure au premier cycle universitaire.

IV - LE RÔLE DE L'ESO

L'ESO est chargé d'examiner le secteur public sous l'angle de l'efficience et des possibilités de réduction des dépenses budgétaires. Pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés, le conseil d'administration considère qu'il doit publier des rapports dénonçant l'inefficacité dans l'utilisation des ressources sans se préoccuper des réactions éventuelles qu'il pourrait provoquer chez les personnes ou les groupes concernés.

Le rôle de l'ESO se distingue également par quelques caractéristiques exceptionnelles. Tout d'abord, il produit des recherches sur des sujets que personne d'autre ne veut aborder. C'est ainsi qu'il a publié des rapports sur la protection sociale et sur l'impact économique de l'immigration et a même abordé des sujets “tabous” tels que les subventions publiques aux partis politiques et à la presse écrite.

En second lieu, les rapports de l'ESO proposent rarement sinon jamais des solutions arrêtées ou définitives pour résoudre les questions examinées. Ils cherchent à lancer des débats sérieux de façon à ce que surgissent des initiatives de réforme. Bien que cela puisse paraître évident, il convient de souligner que l'ESO, qui dispose de ressources limitées, n'a pas été créé pour combler, à l'aide de ces enquêtes, tous les besoins des ministères.

En troisième lieu, l'ESO doit réussir à effectuer un travail pertinent sur le plan politique sans s'impliquer exagérément dans l'immédiat des processus et décisions politiques. Tout en évitant de se comporter de façon opportuniste, il doit aussi produire des rapports qui auront de bonnes chances de figurer à l'agenda politique dans un proche avenir.

En comparant le travail de l'ESO à celui des autres Commissions gouvernementales ad hoc, on observe le quatrième trait distinctif de l'organisation. Comme nous l'avons déjà indiqué, celles-ci doivent contribuer à la formation d'un consensus politique sur des questions importantes et passablement controversées. Pour arriver à ce consensus, le processus lui-même, en amont du rapport final, est très important ; il constitue parfois la tâche la plus importante de la Commission. Quant à l'ESO, il accorde de l'importance au processus non pas parce qu'il constitue un moyen de réaliser un consensus mais parce qu'il permet de produire des rapports de bonne qualité. Pour l'ESO, c'est le produit final -- i.e. le rapport final et les séminaires -- qui importe.

Par ailleurs, les rapports des Commissions ad hoc sont régulièrement distribués pour examen, pratique qui permet aux groupes d'intérêt d'exprimer leurs opinions sur les mesures proposées par le gouvernement, comme cela se passe dans le cadre d'un processus normal ou du processus de réforme. Cette situation s'explique par deux motifs : le souhait de développer et de renforcer le processus d'établissement du consensus avant la présentation des projets de loi au Parlement ; et le désir de rassembler plus d'informations afin d'améliorer les propositions sur le plan technique. En revanche, les rapports de l'ESO ne sont presque jamais diffusés pour examen ; en fait, une telle situation ne s'est produite que trois fois alors que 130 rapports ont déjà été publiés. Ces chiffres montrent clairement que les rapports de l'ESO sont destinés à servir de catalyseurs dans le processus politique et non à offrir des propositions élaborées et complètes.

Enfin, mentionnons qu'un certain nombre de tâches spécifiques n'entrent pas dans le cadre de la mission dévolue à l'ESO. L'organisation n'est pas autorisée, par exemple, à effectuer des enquêtes et des audits habituels sur la mauvaise gestion ou les infractions commises par certains individus. En raison de cette limite importante à son action, l'organisation ne fait partie ni du système d'audit ni du système judiciaire.

V - LES MÉTHODES DE TRAVAIL

L'ESO organise, deux fois l'an, des conférences ou des séminaires publics; toutefois la production et la présentation des rapports constituent la plus grande partie de ses activités. Le processus de production d'un rapport se décompose en sept étapes :

A. Les études : suggestions et initiatives

La suggestion d'effectuer une étude peut provenir de différentes sources et, notamment, du Conseil d'administration et du Secrétariat qui au cours des deux dernières années ont été à l'origine d'environ la moitié des projets. Les auteurs peuvent également présenter des suggestions ; l'ESO reçoit ainsi, en moyenne, cinq à 10 propositions spontanées par an même s'il en accepte moins de la moitié.

D'autres sources fournissent des thèmes qui doivent ensuite être élaborés et raffinés en coopération avec le Secrétariat. Les ministères, comme le Ministère des Finances (et en particulier l'équipe chargée du budget), soumettent même souvent des suggestions. On doit souligner que les ministères ne peuvent pas commander d'études.

Le Secrétariat visite des universités et d'autres organisations dans la quête de thèmes pour de nouveaux projets et d'auteurs pour les réaliser. Dernièrement, des suggestions ont été soumises par des administrations gouvernementales, des collègues, etc.

B. Trouver les chercheurs

Le principal obstacle auquel se heurte l'ESO dans son travail est le manque apparent d'auteurs ayant les capacités requises. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs raisons, dont l'une des plus importantes serait tout simplement l'étroitesse relative du réseau dont l'organisation dispose pour identifier tous les candidats appropriés en Suède.

Ces difficultés tiennent également au nombre relativement limité de personnes ayant les connaissances, les compétences rédactionnelles, la rigueur méthodologique -- i.e. la formation professionnelle -- le temps et la volonté de travailler sur un projet de l'ESO. De plus, de nombreux chercheurs plus jeunes sont tellement accaparés par les pressions concurrentielles de carrière qu'ils n'estiment pas pouvoir consacrer quatre à six mois à un rapport dont les bénéfices potentiels en termes de carrière leur paraissent incertains. Les chercheurs confirmés -- par exemple, les professeurs et les maîtres de conférence -- subissent moins de pressions mais sont souvent engagés dans d'autres projets. En outre, les chercheurs ne sont pas toujours enthousiasmés par l'idée de devoir tirer des conclusions de résultats souvent incertains en raison de problèmes de mesure ou des faiblesses des modèles existants, comme c'est le cas pour les effets des subventions ou de l'efficacité des soins de santé -- même si le contexte politique, et précisément l'ESO, s'intéressent à des conclusions de ce type.

Les fonctionnaires réalisent fréquemment des rapports pour le compte de l'ESO bien qu'ils soient également fort absorbés par leur travail quotidien. Autres limites affectant cette catégorie d'auteurs: ils travaillent déjà trop étroitement sur les questions abordées dans les rapports, ce qui peut affecter leur impartialité ou ils n'ont pas les connaissances méthodologiques nécessaires pour effectuer le travail.

Il peut être opportun de confier la préparation de rapports à des consultants et à d'autres professionnels du secteur privé. Le principal problème que l'ESO rencontre pour attirer ce type de personnes

est la rémunération qu'il leur offre car elle n'égale que la moitié et parfois moins, des honoraires normaux des consultants. Mais certains professionnels du secteur privé ont malgré tout accepté de collaborer avec l'ESO parce que la recherche proposée leur paraissait intéressante ou qu'elle leur permettait d'améliorer leur standing professionnel.

Enfin, il convient de signaler que la recherche de rédacteurs se concentre sur les citoyens suédois, cinq pour cent seulement des auteurs collaborant avec l'ESO étant des étrangers. Cette situation s'explique par le fait que plusieurs projets exigent une bonne connaissance de l'environnement et du contexte institutionnel suédois, le faible budget alloué aux rapports de l'ESO ne permettant pas habituellement de rémunérer le temps que les chercheurs étrangers consacreraient à l'acquisition de ces connaissances. La langue constitue également, bien sûr, un autre obstacle. De nombreux observateurs pensent que les rapports de l'ESO, qui sont publiés dans la série de publications ministérielles, devraient être écrits en suédois ce qui en faciliterait la lecture par les citoyens. Il serait naturellement possible de confier à des étrangers plus de rapports que par le passé, mais il faudrait alors faire traduire au moins certains ouvrages en suédois et améliorer les contacts de l'organisation avec les autres pays.

C. La décision de financer un projet

Une fois que le secrétariat a choisi un projet ou une question intéressante à traiter et qu'il a sélectionné un auteur (ou plusieurs auteurs comme c'est fréquemment le cas), il doit préparer et transmettre une demande d'autorisation au Conseil d'administration. C'est généralement l'auteur qui la rédige même si le secrétariat peut parfois la préparer lui-même en étroite collaboration avec l'auteur.

S'il n'est pas nécessaire de présenter une demande très longue ou conforme à un modèle déterminé, il convient de préciser les hypothèses centrales, la façon dont le travail sera mené (y compris la méthodologie et les sources), les résultats attendus ainsi que la longueur prévue, l'échéancier et le budget.

Le budget alloué pour tous les rapports de l'ESO est estimé à l'avance. En d'autres termes, l'auteur doit, en présentant sa demande, estimer toutes les dépenses et chiffrer le coût total. De son côté, l'ESO remplit toujours les engagements financiers contractés à la condition que l'auteur fournisse un rapport dont la longueur et le contenu correspondent à peu près aux prévisions, et ceci même s'il décide de ne pas publier l'étude.

Le coût moyen d'un rapport de l'ESO, de 100 à 120 pages, varie entre 150 000 et 170 000 SEK soit 18 000 à 20 000 ECU (TVA exclue car l'ESO en tant qu'organisation gouvernementale en est exonérée). Ce chiffre est établi en se fondant sur le traitement gagné par un professeur d'université en quatre mois.

À la suite de discussions entre le secrétariat et l'auteur, auxquelles peuvent participer le Président ou d'autres membres au Conseil d'administration, une demande finale révisée est présentée à l'organisation.

Le Conseil se réunit en session plénière en moyenne six fois par an. Il peut résoudre toutes les questions urgentes qui pourraient se poser dans l'intervalle en convoquant des réunions per capsulam , il recourt rarement à une telle procédure. Normalement, près de la moitié des demandes soumises sont approuvées, ce ratio relativement élevé s'expliquant par le fait que l'ESO prend parfois l'initiative des projets et qu'il collabore avec les auteurs pour préparer la demande.

Contrairement à la plupart des organisations finançant la recherche, l'ESO ne soumet pas régulièrement les demandes à des arbitres ou à un groupe extérieur. Mais avant qu'il ne prenne sa décision, le secrétariat sollicite souvent l'opinion de spécialistes des questions examinées.

D. La préparation du rapport

Une fois le projet approuvé, l'auteur peut commencer à travailler. Un groupe de conseillers de référence, dont les membres sont choisis conjointement par l'auteur et le secrétariat, est constitué pour tout projet. Le groupe de référence fonctionne de façon complètement informelle et ses membres ne sont habituellement pas rémunérés, leurs dépenses de voyage étant toutefois remboursées. Ils ne sont pas choisis pour représenter une organisation ou un groupe d'intérêt spécifique mais en leur qualité d'experts possédant des connaissances et des compétences spécifiques qui faciliteront la réalisation du projet. En règle générale, le choix ne se porte pas sur des personnes ayant des intérêts à défendre dans le domaine examiné car ceci a provoqué, dans le passé, des problèmes. Certains fonctionnaires, après avoir participé aux discussions des groupes de référence, ont ainsi tenté de faire intervenir leurs ministres pour bloquer des projets controversés.

Le secrétariat ou le groupe de référence n'exerce qu'une influence limitée sur l'auteur car ce dernier est, en définitive, pleinement responsable du rapport final. Le refus de le publier constitue, en effet, la seule sanction que l'ESO peut appliquer si l'auteur n'accepte pas les modifications proposées. En pratique, cette menace s'avère cependant assez forte car le refus de l'ESO peut ternir la réputation de l'auteur et celui-ci est également très intéressé à ce que son étude soit diffusée.

Le groupe de référence se réunit habituellement trois fois durant la phase d'exécution du projet. Lors de la première réunion, il examine un plan de 10 à 15 pages ; alors que la seconde rencontre -- organisée en général lorsque les deux-tiers du travail ont été effectués -- est consacrée à la discussion des principaux résultats et du projet de rapport partiel. À l'occasion de la troisième et dernière réunion, fixée le plus souvent un mois avant la présentation du rapport pour approbation à l'ESO, le groupe se penche sur l'ébauche complète du rapport.

E. L'approbation de publication du rapport par l'ESO

Le rapport complet est distribué aux membres du Conseil d'administration environ deux semaines avant leur prochaine réunion régulière. Le secrétariat n'émet pas d'opinion sur le rapport, il les informe cependant de toute critique sérieuse formulée au groupe de référence et de tout autre élément susceptible d'affecter le jugement du Conseil.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'un des principes importants qu'applique l'ESO en prenant sa décision est de se fonder sur la qualité du travail et non ses conclusions. Bien que cette distinction soit difficile à préciser en théorie, elle fonctionne plutôt bien en pratique et empêche effectivement les membres du Conseil de l'ESO de bloquer les rapports aboutissant à des résultats et à des conclusions qu'ils désapprouvent. Bien sûr, les membres qui n'apprécient pas un rapport peuvent toujours lui reprocher sa médiocre qualité mais ils adoptent rarement une telle attitude. Ceci est confirmé par le très important pourcentage (90 à 95 pour cent) de rapports acceptés par l'organisation même si celle-ci subordonne souvent son approbation à la réalisation de certaines corrections ou additions par l'auteur.

F. Finalisation et publication du rapport

Une fois que l'auteur a apporté les additions ou les changements demandés, il transmet le rapport avec une disquette au secrétariat qui effectue les dernières modifications rédactionnelles avant de l'envoyer à l'impression.

Dans la quasi totalité des cas, une conférence de presse est organisée à l'occasion de la publication du rapport, à laquelle sont conviés presque tous les journaux et les autres médias de Stockholm. Bien qu'en

règle générale 10 à 15 journalistes seulement y assistent, les médias s'intéressent fort aux rapports de l'ESO. C'est ainsi que les quatre chaînes de télévision suédoises ont fait état du rapport publié en novembre 1995 (même si cette attention exceptionnellement élevée s'explique par le caractère particulièrement controversé du rapport qui traitait des conséquences économiques de l'immigration).

Après une courte introduction du Président en ouverture de la conférence de presse, l'auteur présente les principales conclusions du rapport. Le même jour, l'ESO distribue 700 à 800 exemplaires aux personnes et organisations figurant sur sa liste de diffusion et à celles qui travaillent dans le domaine. La liste de diffusion comprend des parlementaires, des décideurs au sein des ministères, des journalistes de la presse écrite et des médias, des chercheurs et d'autres personnes intéressées par les rapports de l'ESO.

Contrairement aux rapports des autres ministères, ceux de l'ESO sont diffusés gratuitement, mais comme tout le monde n'en est pas informé, les librairies vendent environ 500 exemplaires sur les 2 000 imprimés.

G. Après la publication

Le rapport publié est aussitôt remis officiellement à la Direction du budget du Ministère des Finances qui l'inscrit formellement dans l'ordre du jour. En règle générale, la Direction du budget présente au sous-secrétaire d'État ou au Ministre des Finances un compte rendu sur le contenu du rapport à la suite de quoi le dossier est officiellement classé.

Le secrétariat établit une revue de presse des différents médias au sujet du rapport et la communique au Conseil et à l'auteur qui peut vouloir, dans certaines circonstances, répondre aux critiques éventuelles. Ceci dit, l'ESO n'évalue pas de façon régulière les réactions suscitées par le rapport ou son impact.

VI - LE TRAVAIL DE L'ESO AU COURS DES ANNÉES

L'ESO n'a jamais formulé de plans détaillés et à long terme ou de programmes de recherche pour guider son travail. Il effectue naturellement une planification à court terme et établit des priorités mais, comme son principe clé est la “flexibilité”, il doit pouvoir traiter un sujet intéressant et initier un projet dans des délais relativement courts. En conséquence, il ne peut engager toutes ses ressources dans des projets à long terme ou respecter des plans établis longtemps à l'avance.

Cette flexibilité implique également que les tendances que l'on peut rétrospectivement déceler dans le travail de l'ESO, sont en fait le produit d'un processus non planifié -- ce qu'un statisticien pourrait appeler un cheminement aléatoire. Ces précisions faites, l'ESO a étudié dans ses premiers rapports le déficit budgétaire et ses incidences, les compressions budgétaires en Suède et dans d'autres pays ainsi que les effets redistributifs des dépenses publiques.

Les rapports sur les effets redistributifs ont joué un rôle important comme instruments permettant de savoir si les politiques de subventions et de transferts réalisaient efficacement leurs objectifs. On avait le sentiment, au moment où ces projets furent lancés, que les personnes à bas revenus n'étaient pas les principaux bénéficiaires d'une grande partie de ces subventions, sentiment largement confirmé par les rapports. On découvrit, par exemple, que les subventions pour la construction ou l'amélioration des

logements profitaient beaucoup plus aux groupes à hauts revenus qu'à ceux à bas revenus et que les subventions agricoles étaient surtout accordées aux grandes exploitations (situations qui n'ont pas totalement disparu aujourd'hui).

Peu après sa création, l'ESO décida d'examiner la productivité et l'efficience du secteur public. Comme ce sujet constitue le thème d'environ 10 pour cent de ses rapports, certains associent d'ailleurs l'organisation à ce type d'études.

Les premières études de productivité tentaient surtout de mesurer les coûts unitaires des différents services. Pour l'estimer dans le cas des bibliothèques publiques, l'on divisait leurs coûts par le nombre de livres prêtés, la même méthode étant appliquée pour calculer les coûts d'un jour de traitement dans les hôpitaux, d'une journée de soins aux enfants, d'une année scolaire au niveau primaire, etc. La principale conclusion de ces études était que la productivité -- généralement mesurée en se référant aux coûts unitaires évalués assez grossièrement -- diminuait chaque année. On a ainsi estimé que la productivité du secteur public avait diminué, en moyenne, de 1.5 pour cent par an durant les années 1970 et continuait à décliner au début des années 80.

Les études de productivité furent sévèrement critiquées par certains groupes, notamment par les syndicats. Les critiques, qui leur reprochaient surtout l'absence d'indicateur de la qualité, soutenaient que le déclin de la productivité constaté résultait de la méthode de mesure employée. Ils affirmaient, par exemple, que le coût des traitements journaliers fournis par les hôpitaux en 1980 correspondaient à des soins de qualité supérieure à ceux dispensés en 1970 et ainsi de suite. En principe, cette critique méthodologique était exacte, mais la qualité des services publics s'est accrue de façon inégale. On devait tenir compte de cet accroissement lorsque l'on tentait de chiffrer la productivité des soins de santé ou des tribunaux. En revanche, on ne pouvait pas considérer que la qualité des services de prêt de livres par les bibliothèques publiques avait augmenté au point de contrebalancer le déclin de la productivité que réduisait l'évolution du coût unitaire.

Dans la seconde série d'études de productivité entreprises au cours des années 90, les auteurs tentèrent de mesurer les changements de qualité survenus dans le secteur public à l'aide de différentes méthodes. Ils consacrèrent, par exemple, une étude spéciale à l'évolution de la qualité des soins de santé entre 1960 et 1990. Simultanément, un examen plus fouillé de la production du secteur public permettait de prendre en compte l'évolution de la qualité en pondérant les différents types de services fournis.

Cette seconde série d'études ne suscita pas de critiques aussi intenses que les précédentes, ce qui s'explique sans doute par l'amélioration des mesures utilisées et le fait que le concept de mesure de la productivité du secteur public était mieux accepté.

L'ESO a également publié beaucoup d'études sur les subventions gouvernementales. Certaines traitaient de leur impact général alors qu'un certain nombre s'attachaient à des domaines spécifiques tels que l'alimentation, le logement, la culture, le sport et le marché du travail. À la fin des années 80, un rapport sur les propositions de réforme des subventions à l'agriculture a bouleversé à tel point les agriculteurs qu'ils ont rétorqué en plantant des épinettes autour de la résidence d'été du chef du secrétariat de l'ESO. Plus récemment, en 1995, l'ESO a publié une étude sur les subventions accordées aux entreprises qui a suscité beaucoup d'attention et provoqué des débats qui aboutiront probablement à des réductions de ces subventions.

Le troisième domaine de prédilection de l'ESO est celui de la sécurité et de la politique sociales. Elles occupent toujours une bonne part du travail de l'ESO qui a publié des rapports sur les systèmes de retraite, les allocations familiales et l'assistance sociale.

Quatrièmement l'ESO a consacré des études à l'économie et à l'administration des collectivités locales (les municipalités) en s'intéressant aux deux sujets suivants : la gestion et le contrôle ainsi que leurs rapports avec le gouvernement central en s'attachant surtout, dans le cas du second thème, aux transferts et au système de péréquation fiscale. Les rapports traitant de la gestion et du contrôle au sein des municipalités décrivent et analysent les procédures existantes et suggèrent d'autres méthodes possibles, telles que la privatisation ou l'introduction de mécanismes inspirés du marché. Bien sûr, ces quatre catégories ne couvrent pas toutes les études de l'ESO.

Il existe d'autres critères permettant de classifier les rapports de l'ESO. On pourrait, par exemple, les répartir en trois catégories : ceux qui appliquent des résultats scientifiques à des questions plus ou moins concrètes ; ceux qui exigent la réalisation d'enquêtes empiriques et utilisent des méthodes relativement sophistiquées ; et ceux qui présentent, dans un domaine spécifique, des idées ou des modèles de réforme plus ou moins soigneusement élaborés [94].

Comme exemples d'études entrant dans la première catégorie, on peut citer un rapport consacré aux raisons d'être, aux coûts et à l'impact des subventions gouvernementales et deux autres traitant de la conservation des ressources rares. Cependant, la plupart des rapports appartiennent à la deuxième catégorie ; c'est notamment le cas des rapports sur la productivité, de la majeure partie des rapports sur les subventions et de ceux qui analysent les effets redistributifs des transferts. Les rapports intitulés “*Productivity and Efficiency of the Swedish Television Company* (STV)” (Productivité et efficience de la Société Suédoise de télévision) et “*Costs and Productivity of the Swedish National Defence*” (coûts et productivité à la Défense Nationale en Suède) pourraient illustrer cette deuxième catégorie.

La troisième catégorie, qui est également la plus controversée, inclut des rapports qui proposent des réformes dans différents domaines et qui soulèvent des questions que l'on n'aurait pas autrement abordées, du moins à l'époque de leur publication. Tel est le cas, par exemple, des études intitulées “L'assurance sociale” et “Une politique efficace de défense ? -- Économies dues à la paix, préparation militaire et planification de remise en état”.

On est en droit d'affirmer que la complémentarité des objectifs poursuivis par les rapports, appartenant aux trois catégories précédemment définies, a permis de bien couvrir plusieurs grands champs d'études. Par exemple, pour initier un débat et inciter à modifier les politiques, l'ESO peut décider de commencer par publier une étude qui synthétise les faits connus, qui exploite les recherches existantes, puis dans un second temps, un rapport contenant des idées et des propositions de réforme.

VII - L'IMPACT DE L'ESO

Il est très difficile d'évaluer l'impact du travail de l'ESO, beaucoup plus encore de mesurer l'impact des Commissions ad hoc ordinaires. Ceci s'explique par le rôle informel de l'ESO au processus de prise de décision. Un rapport de l'ESO n'est pas conçu, rappelons le, pour servir directement à l'élaboration d'un projet de loi, comme c'est le cas des rapports soumis par les Commissions ad hoc et des mémorandums adressés aux ministres. L'on ne peut citer probablement qu'un seul cas -- quoique important -- d'intégration directe d'une étude ESO dans le processus de prise de décision. Il s'agit du rapport sur les alternatives de politiques agricoles qui, après avoir été distribué pour examen, a servi de base à des réductions importantes

[94] Cette classification est utile mais il est évident qu'il n'y a pas de cloison étanche entre les trois catégories et, par certains aspects, certains rapports pourraient appartenir aux trois.

des subventions et une déréglementation poussée dans ce domaine. (Malheureusement, de nombreuses subventions ont été rétablies à la suite de l'entrée de la Suède dans l'Union Européenne).

L'ESO a décidé, entre autres, de publier ce rapport parce qu'il était trop controversé pour être publié par le Ministère de l'Agriculture ; mais il s'agit là d'une exception. Et il est probablement dans l'intérêt de l'ESO qu'il en soit ainsi car ses prétentions à l'indépendance auraient été minées si ses travaux avaient été utilisés directement, et de façon régulière, dans le processus de prise de décision.

Il est plus important de s'intéresser aux effets indirects des études de l'ESO. Généralement, les études permettent surtout de formuler des problèmes, de les porter à l'agenda politique, tant dans le public qu'au Parlement et au sein des ministères. Cet effet déclencheur a probablement influencé plusieurs décisions dans le secteur public mais il est difficile en pratique de déterminer quels ont été leurs effets exacts. Plus spécifiquement, un certain nombre d'observations indiquent que les rapports de l'ESO ont effectivement eu des répercussions. C'est ainsi que les agences gouvernementales doivent maintenant présenter des statistiques sur leur productivité dans leurs rapports annuels et leurs budgets. Autre exemple : le système de retraite proposé par les auteurs du rapport intitulé “L'avenir des retraités - Deux options” (1991), comporte plusieurs points communs avec celui que les autorités ont décidé d'appliquer quelques années plus tard. Il semble également que le rapport traitant des politiques forestières qu'il conviendrait d'appliquer au XXIème siècle ait influencé les décisions politiques subséquentes. Enfin, on peut citer l'étude de 1992 sur la dette publique et la budgétisation dont la publication est intervenue alors que le gouvernement venait de prendre des mesures qui conduiront à l'application de plafonds de dépenses à partir de l'exercice budgétaire 1997. De tels plafonds fonctionneront comme des limites de fonds : autrement dit, le dépassement du plafond dans un secteur entraînera automatiquement une coupure budgétaire équivalente dans les autres secteurs, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire allouée à un ministère.

Les rapports ont également influencé l'orientation ou le contenu des processus de réforme déjà engagés. Il est, en effet, assez courant que l'ESO décide d'entreprendre une étude dans un domaine sur lequel une Commission ad hoc ordinaire enquête déjà, ou enquêtera prochainement. Tel a été notamment le cas des rapports consacrés à la protection sociale, à la politique forestière et aux systèmes de retraites. De telles enquêtes parallèles menées dans l'ombre viennent compléter le travail des Commissions auxquelles participent des politiciens car des impératifs politiques les empêchent souvent de soumettre des propositions conduisant à la réduction ou à la stabilisation des dépenses publiques.

Les rapports de l'ESO ont suscité pas mal d'attention de la part des médias et cet intérêt est allé en s'accroissant ces dernières années. Ceci est dû sans doute aux sujets traités et à la position indépendante de l'ESO. Même si cette attention ne constitue pas une fin en soi, elle représente un moyen efficace d'inscrire une question à l'agenda politique. Il est toutefois important que l'ESO n'adapte pas trop ses rapports aux demandes des médias, ce qui pourrait nuire à leur sérieux et à leur fiabilité. L'organisme doit donc se livrer à un exercice difficile car la présentation de conclusions faiblement argumentées affecterait rapidement sa réputation, alors que des rapports trop précautionneux et peut-être ennuyeux pourraient ne pas être lus.

CONCLUSION

Sur la scène internationale, l'ESO se distingue surtout par ses liens étroits aux ministères, sa capacité d'enquêter sur presque toutes les questions d'économie publique et sa liberté de confier un rapport à n'importe quel expert. Il est intéressant de se demander comment l'ESO a pu survivre en étant, tout à la

fois, controversé politiquement et si proche du pouvoir politique. Cela tient certainement au fait que les Ministres des Finances ont toujours pensé qu'il était important de maintenir un organisme de ce type pour au moins deux raisons :

- le besoin de stimuler le débat sur la répartition des ressources et l'efficience des dépenses publiques ;

- le besoin de disposer de rapports fournissant des arguments que le Ministère des Finances peut utiliser dans sa lutte pour équilibrer le budget, stimuler la croissance économique et utiliser les ressources publiques de la nation aussi efficacement que possible.

L'intérêt des chercheurs et des politiciens de toutes tendances, l'attention du public ont aussi contribué à la survie de l'ESO. Les réactions positives du Ministère des Finances et d'autres s'expliquent par la capacité de l'ESO à publier des rapports de bonne qualité qui se sont avérés pertinents aux décisions et aux débats sur les politiques.

La dimension réduite de l'ESO, qui lui permet d'adopter un mode de fonctionnement souple et non bureaucratique, constitue probablement une troisième raison expliquant sa survie; ses coûts relativement faibles représentent un autre avantage. Si l'ESO devait se développer significativement, il risquerait soit d'être fermé parce qu'on estimerait qu'il exerce trop d'influence ou que ses coûts sont excessifs; ou encore il changerait d'orientation et deviendrait une organisation de recherche prudente, semblable à toutes les autres.

La longue durée de vie de l'ESO montre qu'il est possible de créer des organisations qui, tout en ayant des rapports étroits avec les ministères et le processus budgétaire, peuvent fonctionner de façon très indépendante. De telles organisations peuvent jouer un rôle valable en fournissant aux ministères des informations dont ils n'auraient pas eu connaissance autrement. C'est ainsi que les rapports de l'ESO permettent d'établir un lien entre la prise de décision et la budgétisation en indiquant les coûts et les conséquences de différentes décisions politiques. Grâce à cet apport spécifique, les décideurs politiques peuvent prendre davantage conscience des restrictions budgétaires qu'ils devront accepter à plus ou moins longue échéance, et la direction du Budget peut mieux estimer les objectifs politiques réalisables avec les fonds dépensés.

Quant aux auteurs, en toute modestie, ils considèrent que l'ESO a joué un rôle de défricheur dans certains domaines. Il est probable que les changements observés se seraient produits si l'ESO n'était pas intervenu mais ils seraient survenus plus tard et sous une forme différente. Au moins dans quelques cas, leur réalisation a été effectivement facilitée par l'action de l'ESO. L'organisation a également stimulé la réflexion, l'initiative et le débat au sein de la communauté des chercheurs ainsi qu'au sein des ministères et des agences “concurrentes”, telles que l'Office National d'Audit.

L'avenir

Les nombreux problèmes auxquels était confrontée la Suède en 1980 n'ont pas tous disparu. Le déficit budgétaire demeure élevé bien que l'on ait pris des mesures pour l'éliminer d'ici 1998. En outre, il est probablement plus compliqué et plus coûteux sur le plan social de maintenir un niveau d'imposition élevé alors que la globalisation de l'environnement économique s'est accentuée depuis quinze ans. Dans l'ensemble, on peut donc affirmer que les problèmes rencontrés pour équilibrer les comptes publics n'ont pas diminué depuis la création de l'ESO. Si l'économique du secteur public fait aujourd'hui l'objet de recherches plus nombreuses, la majeure partie de ses travaux ne sont pas utiles dans une perspective d'élaboration concrète des politiques.

Ceci dit, plusieurs changements sont intervenus. On peut soutenir que la création de l'ESO constitue une tentative visant à discipliner les politiciens en quête de votes et à les inciter à prendre plus au sérieux les contraintes budgétaires du gouvernement. Au cours de la dernière décennie, d'autres facteurs ont également contribué à renforcer cette discipline, le plus important étant sans doute la déréglementation des marchés financiers. Ces derniers expriment désormais continuellement leurs opinions -- à travers, par exemple, les fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt -- sur la faisabilité dans le temps de la politique budgétaire des gouvernements.

Le contexte dans lequel s'inscrivent les discussions sur l'efficience du secteur public a aussi évolué. Il est maintenant légitime de critiquer l'utilisation non efficiente des ressources dans de nombreux domaines du secteur public, si ce n'est tous, et de s'interroger au sujet de la nécessité de consacrer des fonds à certains programmes, etc.

Par conséquent, les ministères peuvent donc plus facilement créer, aujourd'hui, des Commissions chargées de réduire les dépenses publiques. Toutefois, à l'exception de certains domaines exigeant des réformes de grande envergure, tels que les retraites et l'assurance-maladie, ils recourent moins souvent que par le passé à des Commissions ad hoc auxquelles participent des représentants des formations politiques. Et, cette constatation se vérifie surtout dans les domaines qui devraient faire l'objet de décisions controversées. Il est de plus en plus fréquent que les propositions soient alors élaborées au sein des ministères, ce qui réduit les possibilités de participation offertes aux groupes d'intérêt et risque de compliquer ou d'empêcher la réalisation des réformes nécessaires.

Comme les énormes déficits budgétaires réduisent le recours aux Commissions et accroissent le nombre des réformes, la demande pour des études et des recherches consacrées à l'économique du secteur public s'intensifie. Simultanément, la conscience accrue des contraintes de ressources pesant sur le secteur public permet aux différents ministères, et notamment au Ministère des Finances, d'initier plus facilement de telles études. Mais les politiciens acceptent toujours avec une certaine réticence à devoir répondre substantiellement d'études et de propositions controversées. On a donc toujours besoin d'un organisme indépendant tel que l'ESO qui, sans engager quiconque, peut enclencher le processus de production de meilleures informations qui serviront à fonder les décisions de compressions et d'utilisation plus efficiente des ressources publiques.

Cette dernière conclusion est également confirmée par le fait que le Ministère des Finances examine actuellement la possibilité de créer une Commission parallèle -- le Groupe d'experts sur les études se rapportant à l'économie de l'Union Européenne -- qui analysera l'économie de ses organisations et de ses transferts au sein de la communauté, en utilisant des méthodes similaires à celles qu'utilise l'ESO pour étudier le secteur public suédois.

Toutefois, il est évident que l'ESO n'existera pas toujours car cela irait à l'encontre de son concept même. Il s'agit, rappelons le, d'une organisation de dimension restreinte au fonctionnement non bureaucratique qui produit des études critiques menaçant de nombreux intérêts établis. À court terme, cependant, le danger potentiel le plus sérieux est interne : le groupe doit se montrer toujours capable de produire un nombre suffisant d'études de bonne qualité, et pertinentes au débat politique et au processus de prise de décision, particulièrement celui du Ministère des Finances.

Pour en savoir plus...

Pour un exemple d'un résumé substantiel d'un récent rapport de l'ESO voir : *Budgeting for Entitlements*, OECD/PUMA, à paraître.

Pour tout renseignement, l'auteur peut être contacté à :

Göran Schubert
Secrétaire de l'ESO
Ministère des Finances
10333 Stockholm
SUÈDE

Tél. : (46-8) 405 1573
Télécopie : (46-8) 106 591
Adresse électronique (internet) : goran.schubert@mf.ministry.se ou
goran.schubert@finance.ministry.se

L'ESO dispose d'un serveur sur Internet à : http://www.infopak.ministry.se/fidep

Sur demande, l'ESO envoie une présentation et un catalogue des projets en anglais, ainsi que des copies gratuites de ses rapports.

DE L'AUDIT À L'ANALYSE DE POLITIQUES : LE TRAVAIL DU *GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)* AUX ÉTATS-UNIS

Harry S. HAVENS

Harry S. Havens a occupé le poste de Contrôleur général adjoint au sein du *General Accounting Office* (GAO) de 1980 jusqu'à son départ à la retraite en 1993 après avoir travaillé au sein de l'*Office of Management and Budget* de 1964 à 1974 et dirigé la *Program Analysis Division* du GAO de 1974 à 1980.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

REPÈRES

“PARLEMENT” :

- **Particularité fondamentale** : le système américain n'est pas un régime parlementaire avec responsabilité ministérielle : l'Exécutif (le Président est élu séparément de la législature et les ministres qu'il choisit (et qui ne peuvent pas être des élus) sont responsables uniquement à lui et non à une assemblée élue. La Constitution laisse énormément de pouvoir à la législature.

- **Le Congrès** : désigne le **Sénat** et la **Chambre des Représentants**, deux assemblées élues selon des modalités différentes. Le Congrès dispose du pouvoir législatif, incluant des pouvoirs d'initiative législative et budgétaire beaucoup plus étendus que partout ailleurs dans les pays de l'OCDE. L'essentiel du travail législatif, y compris les discussion budgétaires s'effectue au sein des **Comités** soit du Sénat soit de la Chambre des Représentants. Les présidents de ces Comités détiennent énormément de pouvoir, ils sont choisis à l'ancienneté parmi les élus du parti détenant la majorité dans l'assemble pertinente.

BUDGET : **OMB** (*Office of Management and Budget* : Bureau du Budget et de la Gestion). L' OMB se rapporte directement au Président, comme toutes les Agences de l'exécutif (“les ministères”).

INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : le GAO (*General Accounting Office*). Comme on le verra dans cet article la répartition américaine des pouvoirs entraînent des différences substantielles dans le rôle et le modus operandi de cet organisme, comparé à ses répondants dans d'autres pays de l'OCDE.

Faux amis:

- Le **Treasury** américain s'occupe de fiscalité et de gestion de la dette, il exerce donc des fonctions très différentes de celles de l'institution britannique du même nom qui désigne le Ministère des Finances

- le **Congressionnal Budget Office** (CBO) : “Service Budgétaire du Congrès” est un bureau d'études au service du pouvoir législatif (le Congrès); il n'est donc pas “le BUDGET”.

- **PACs** (*Political Action Committes*) groupes partisans jouant un rôle important dans la collecte de fonds pour fins électorales (à ne pas confondre avec le PAC britannique (*Public Accounts Committee*) qui, lui, est un comité parlementaire chargé de l'examen des dépenses publiques.

RÉSUMÉ

L'élaboration des politiques publiques se fait aux États-Unis en appliquant un ensemble de procédures fragmentées et peu cohérentes. Le pouvoir est partagé entre de nombreuses institutions qui doivent se mettre d'accord sur les changements de politique. Les participants au processus, d'orientations et d'idéologies politiques très différentes, se livrent concurrence et chacun se méfie de l'information communiquée par les autres et cherche à se procurer ses propres sources de données et d'analyse.

Le *General Accounting Office* (GAO) (Institution Suprême de Contrôle des Finances Publiques) créature du pouvoir législatif, constitue l'une de ces sources de données et d'analyse ainsi que l'un des nombreux organismes chargés de répondre aux besoins d'information du Congrès et de ses comités. Depuis sa création, en 1921, il les aide à superviser les activités des organismes relevant du gouvernement, du pouvoir exécutif.

Au cours de ses premières années d'existence, il s'est surtout attaché à l'examen de la légalité des différentes opérations de dépenses. Mais le temps passant, le GAO a évolué ; il accomplit aujourd'hui une grande variété de tâches destinées à promouvoir l'économie, l'efficience, l'efficacité et l'imputabilité au sein de l'administration.

En poursuivant ces objectifs, le GAO se préoccupe surtout de satisfaire les besoins d'information de ses clients, c'est-à-dire les comités de la législature, le Congrès. À cette fin, il doit entretenir des relations étroites avec ceux-ci et réagir promptement aux changements apportés à leurs agendas politiques. Il doit également établir des relations de travail fructueuses avec les administrations dont il examine les activités ; tâche compliquée en raison du caractère intrinsèquement conflictuel de leurs rapports. Enfin, le GAO entretient des relations symbiotiques avec la presse qui, tout en comptant sur les informations qu'il lui fournit, sert ses intérêts en diffusant largement les résultats de ses travaux.

Même si le GAO est chargé d'informer le Congrès, la relation s'est avérée difficile au cours des dernières années. Outre l'indépendance croissante et la rigidité idéologique de nombreux élus de base, cette situation s'explique par le changement de contrôle politique survenu au Congrès (depuis novembre 1994, le Congrès est dominé par le parti républicain, après des décennies de contrôle au moins partiel par le parti démocrate). Les dirigeants du GAO cherchent à restaurer la confiance qui caractérisait dans le passé la relation, mais il s'agit là d'une tâche difficile qui demandera des efforts prolongés.

TABLES DES MATIÈRES

Introduction - les multiples sources d'information 271

I - Le *General Accounting Office (GAO)* 273

II - L'Évolution de la mission du GAO 275

III - L'activité du GAO à l'heure actuelle 276

A. La réalisation d'audits des systèmes financiers 277
B. Les examens de conformité aux législations 278
C. Les examens de l'économie et de l'efficience 278
D. Évaluation des programmes 279
E. Analyses de politiques 281
F. Le suivi de performance 282
G. Généralisations à propos des travaux du GAO 282

IV - Les relations extérieures du GAO 282

A. Les relations avec le Congrès 283
B. Les relations avec l'exécutif 284
C. Les relations avec les médias et le public 284

V - Difficultés rencontrées par le GAO 285

VI - L'avenir du GAO 287

“Pour en savoir plus” 288

INTRODUCTION - LES MULTIPLES SOURCES D'INFORMATION

L'article intitulé “Politiques et budgétisation législative aux États-Unis” (voir Partie II) explique la fragmentation du processus politique et budgétaire et le rôle indépendant du Congrès. Pour le moment, nous nous intéresserons spécifiquement à la diffusion du pouvoir en tant que facteur influençant les mécanismes de collecte de l'information qui présentent, également, un caractère fragmenté. Les participants se méfient habituellement de l'information fournie par les autres intervenants. Pour appuyer leurs propositions politiques -- notamment celles qui se rapportent au budget -- les administrations gouvernementales transmettent à l'*Office of Management and Budget* (OMB, le Budget) un nombre impressionnant de données [95]. Mais elles rassemblent ces informations dans le but spécifique d'appuyer leurs propositions budgétaires. Présumant que celles-ci ne traceront pas un tableau nuancé de la situation, l'OMB cherche à présenter au Président un point de vue plus complet en demandant à l'agence concernée ou à d'autres sources de lui transmettre des informations additionnelles. Dans certains cas, on ne se contentera pas de procéder à une nouvelle compilation à partir des statistiques administratives existantes mais on pourra aussi décider d'effectuer une étude spéciale. Et, si les délais et les fonds le permettent, on tentera de répondre alors à des questions essentielles en conduisant un projet de recherche approfondi comme cela a été fait, dans les années 1970, pour concevoir de nouveaux programmes de logements et d'assistance financière aux personnes dans le besoin.

De la même façon, l'exécutif transmet au Congrès un très grand nombre de données et d'argumentaires destinés à appuyer ses propositions politiques. Dans le cas de questions controversées, les législateurs [96] manifestent un scepticisme instinctif à l'égard des informations ainsi fournies par l'exécutif car ils soupçonnent, une fois encore, que l'information a été rassemblée de manière sélective. Une telle situation risque surtout de se produire lorsqu'un comité, dont les leaders n'appartiennent pas au même parti ou au même courant idéologique que le Président, examine une proposition de l'exécutif. Dans ces circonstances, le comité cherchera à se procurer des informations additionnelles qui pourraient lui permettre d'élaborer une position politique différente.

Les Comités et les membres du Congrès utilisent différents moyens pour rassembler des informations qui viendront compléter celles que leur fournit l'exécutif. Les contacts personnels d'un législateur, particulièrement ceux qu'il entretient avec ses électeurs et ses partisans, constituent l'un des moyens les plus importants. Un donateur ayant contribué de façon importante à la campagne électorale d'un législateur pourra probablement le rencontrer aisément et exposer sa position sur une politique précise en fournissant des informations que celui-ci accueillera favorablement [97]. De la même façon, l'influence des “*political action committees*” (PACs, Comités d'action politique) permettra aux plus importants d'entre eux

---

[95] Dans ce document, le terme “agence” désigne les organisations opérationnelles appartenant à la branche exécutive. Il couvre donc les ministères ainsi que les agences indépendantes et les autres organismes administratifs.

[96] Dans ce document, le terme “législateur” désigne les Sénateurs et les Représentants à la Chambre des Représentants.

[97] Cela ne signifie pas que les membres votent automatiquement conformément aux désirs de ceux qui leur ont apporté une aide financière importante mais qu'ils écouteront respectueusement leurs opinions et se sentiront obligés de se justifier s'ils ne sont pas du même avis. Les membres ne peuvent pas agir entièrement comme des “robots” qui seraient guidés par les donateurs, ne serait-ce que parce que ces derniers s'opposent sur certaines questions.

(notamment ceux qui reçoivent l'appui des syndicats et des milieux d'affaires) de rencontrer de nombreux législateurs. L'information allant dans le sens des thèses politiques qu'ils privilégient sera donc largement diffusée au sein du Congrès.

Les plaintes émanant des électeurs constituent une autre source importante d'information. Lorqu'un citoyen américain a un problème avec une administration, il réagit en effet fréquemment en adressant une lettre à son représentant au Congrès. Les législateurs, qui reçoivent des milliers de lettres de ce type chaque année, amélioreront donc leurs perspectives de réélection s'ils les examinent attentivement et cherchent à résoudre le problème pour le compte de l'électeur concerné.

Si un législateur reçoit un nombre important de lettres au sujet de problèmes similaires, il peut décider d'attirer l'attention du président du Comité chargé de superviser le programme à l'origine de ces problèmes. Et, si plusieurs législateurs font de même, le président donnera suite. Au départ, il se contentera de transmettre une lettre au directeur de l'administration concernée faisant état du problème et demandant quelle solution ce dernier entend y apporter. Si l'administration ne réagit pas, le président peut intervenir de façon plus agressive en tenant, par exemple, des audiences qui permettront de publiciser le problème (ce qui embarrassera l'administration).

Ces informations s'ajoutant à celles que lui fournit l'exécutif, le Congrès ne manque donc pas de renseignements sur la mise en œuvre des politiques et des programmes existants. En fait, il rencontre des difficultés exactement opposées : non seulement il dispose fréquemment d'un trop grand nombre de données, mais celles-ci lui sont transmises de façon éparpillée et souvent sous une forme anecdotique et inorganisée. Les élus ne sont pas en mesure de les traiter de façon systématique et n'ont pas les moyens suffisants pour les évaluer (juger de leur exactitude et de l'ampleur des problèmes invoqués) ou pour formuler des solutions efficaces. Si les comités peuvent accomplir dans une certaine mesure cette tâche grâce à leur personnel spécialisé, leurs moyens d'investigation et d'analyse demeurent limités.

Pour résoudre ce problème, le Congrès a créé plusieurs organismes chargés de fournir l'information et l'analyse qui lui permettront de jouer son rôle dans le processus de prise de décision. Les sections suivantes de ce chapitre seront consacrées au plus important d'entre eux : le *General Accounting Office*. Le GAO ne constitue cependant que l'un des multiples organismes servant le Congrès. Il en existe d'autres qui exercent des fonctions essentielles et dont l'existence influence les questions que le Congrès demande au GAO de traiter.

Rattaché à la Bibliothèque du Congrès, le *Congressional Research Service* (CRS, Service de Recherche de la Bibliothèque du Congrès) conseille le Congrès en mettant principalement à contribution les connaissances et l'expérience antérieure de ses employés ainsi que leur capacité à rassembler rapidement l'information existante à partir de sources diverses. Il emploie environ 1 000 personnes dont certaines sont spécialisées sur des sujets particuliers auxquels le Congrès et ses comités s'intéressent constamment. Travaillant habituellement en relation étroite avec les comités concernés, ces “spécialistes” préparent également de courtes analyses des questions d'actualité qui sont largement diffusées aux législateurs mais non à l'ensemble du public. Le Service de Recherche de la Bibliothèque du Congrès emploie également des documentalistes capables de répondre rapidement aux diverses demandes d'information en fournissant des éléments de référence [98].

Créé en 1974, le *Congressional Budget Office* (CBO, Service Budgétaire du Congrès) aide le Congrès à assumer ses responsabilités dans le domaine budgétaire. Il emploie environ 200 personnes,

---

[98] Depuis 1990 environ, le CRS dirige un programme d'assistance aux parlementaires des pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique qui met l'accent sur la nécessité de développer le soutien professionnel à ces parlementaires dans le domaine de l'analyse. Le programme entre maintenant dans sa phase terminale.

surtout des économistes spécialisés en analyse budgétaire et dans l'estimation des conséquences économiques et budgétaires des politiques proposées. Les rapports qu'il publie chaque année présentent des estimations sur l'évolution des dépenses, des revenus et du déficit au cours des cinq prochaines années -- à politiques inchangées -- et selon diverses hypothèses économiques qui diffèrent souvent de celles retenues par le Budget (OMB) pour élaborer les propositions budgétaires soumises par le Président. En cours d'année, le Service Budgétaire du Congrès publie des estimations révisées en fonction des changements de l'environnement économique et des nouvelles lois promulguées. Il estime également l'incidence budgétaire de toutes les nouvelles propositions législatives car, en vertu des règles procédurales, ces “estimations de dépenses” doivent être disponibles avant qu'intervienne le vote d'une proposition.

L'*Office of Technology Assessment* (OTA, Office de l'évaluation des technologies) a été créé pour conseiller le Congrès sur les implications des technologies émergentes. Les travaux de cette petite organisation étaient généralement effectués par des groupes d'experts choisis pour leurs connaissances des questions sur lesquelles l'avis de l'OTA était sollicité. Lorsque les Républicains ont pris le contrôle du Congrès, certains se sont interrogés sur la valeur de ces avis et l'OTA a été aboli le 30 septembre 1995.

I - LE *GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)*

La création en 1921, en vertu de la même loi [99], du *General Accounting Office* (GAO) ainsi que du *Bureau of the Budget* (rebaptisé, en 1970, *Office of Management and Budget* ou OMB i.e. le Budget) s'inscrit dans le cadre des efforts concertés de réforme des pratiques financières du gouvernement fédéral. Dans le passé, le Congrès examinait en effet les propositions budgétaires des administrations gouvernementales sans que le Président prenne une grande part à ce processus. Le Budget devait aider le Président à préparer le budget global de tout l'exécutif ce qui, pensait-on, permettrait de renforcer son autorité dans ce domaine.

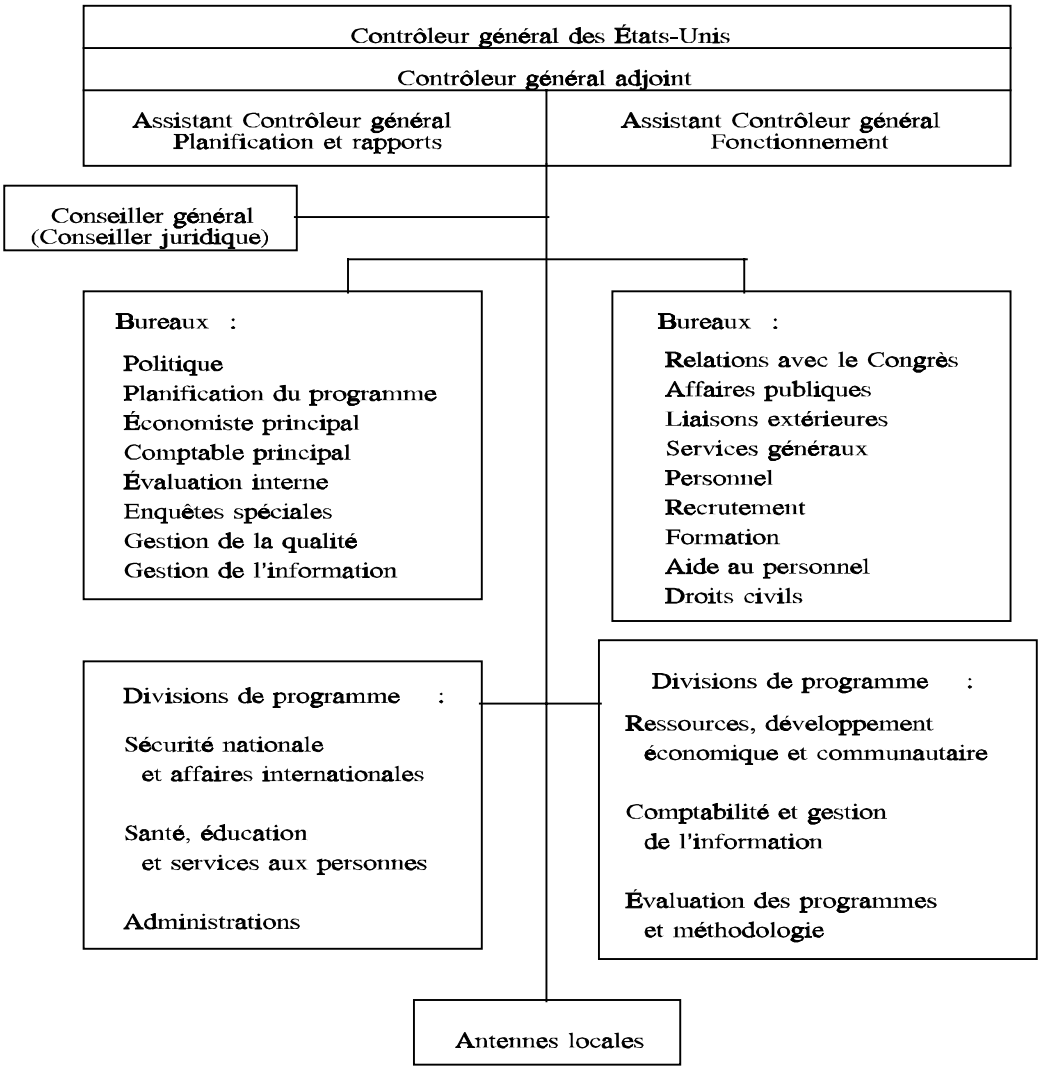
En contrepartie de l'octroi de pouvoirs additionnels au Président, le Congrès réclama avec insistance la création d'un nouvel organisme d'audit, le GAO auquel on confierait la tâche d'examiner la façon dont les fonds alloués par le Congrès étaient effectivement dépensés. La législation de 1921 dota le GAO d'une grande autonomie. Le responsable du GAO, le Contrôleur général des États-Unis est nommé par le Président, et confirmé par le Sénat, pour 15 ans. Pour le démettre, il faudrait utiliser des procédures complexes ; mais ceci n'a jamais été tenté [100].

---

[99] *The Budget and Accounting Act*, 1921, *Public Law*, p. 67-13. On trouvera un historique un peu plus élaboré du GAO dans l'ouvrage de l'auteur “The Evolution of General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations”, *U.S. General Accounting Office* (GAO/OP-2-HP), janvier 1990. Cette monographie disponible en russe et en polonais peut être obtenue en s'adressant respectivement aux *Accounts Chamber* de la Fédération russe et à la Cour suprême des comptes de la République de Pologne.

[100] Au cours de ses 75 années d'existence, six Contrôleurs généraux se sont succédé à la tête du GAO. Deux ont accompli un mandat complet de 15 ans. L'un a démissionné pour des raisons de santé trois mois après sa nomination. Deux ont occupé ce poste pendant plus de 10 ans avant de démissionner pour cause de maladie. L'actuel Contrôleur général devrait achever son mandat de 15 ans en septembre 1996.

ORGANISATION DU *GENERAL ACCOUNTING OFFICE* DES ÉTATS-UNIS
(structure simplifiée)



Le Congrès souhaitait que le GAO jouisse d'une grande indépendance afin de pouvoir assumer ses responsabilités sans craindre les interférences politiques. Mais l'indépendance ne pouvant jamais être totale, le GAO dépend du Congrès pour financer ses opérations et doit tenir compte des orientations que ce dernier lui transmet. Fréquemment, les Comités lui indiquent les sujets sur lesquels ils souhaitent que le GAO se penche. Une telle situation est tout à fait normale car les comités sont les principaux utilisateurs des travaux du GAO et une étude ne présentant aucun intérêt pour le Congrès sera probablement inutile. Enfin, le Congrès a parfois tenté de dicter les conclusions d'une étude du GAO mais de telles tentatives échouent habituellement car, dans ces circonstances, l'organisme reçoit l'appui des autres législateurs soucieux d'en maintenir la crédibilité.

L'indépendance du GAO peut également être affectée par le fait qu'il doit coopérer avec les administrations appartenant à l'exécutif afin d'obtenir les informations nécessaires pour mener à bien ses travaux. Diverses administrations (la plupart du temps les services militaires) ont essayé de lui interdire

l'accès à leurs dossiers. Ces problèmes ont parfois retardé son travail mais, à quelques exceptions près, ils ont toujours été résolus de façon satisfaisante pour le GAO même si le Congrès a dû parfois intervenir pour convaincre l'administration concernée de communiquer les informations demandées [101].

II - L'ÉVOLUTION DE LA MISSION DU GAO

La législation de 1921 a défini de façon extrêmement large le cadre de travail du GAO en l'autorisant, entre autres, à “examiner”, au siège du gouvernement ou ailleurs, toutes les questions liées à la collecte et aux décaissements de fonds ainsi qu'à l'utilisation des fonds publics [...]”. À l'origine, le GAO interpréta de façon restreinte ses responsabilités. Au cours des premières 25 années, il s'attacha à vérifier la légalité des différentes opérations de dépenses, méthode d'audit utilisée par ses prédécesseurs au sein du *Treasury Department* (Trésor) [102].

La méthode révélait l'existence de nombreuses erreurs et transgressions individuelles lors de l'examen et de l'approbation de chaque facture présentée pour paiement. Cependant, elle ne permettait pas réellement de traiter les causes des problèmes ou d'encourager le développement d'un type de fonctionnement plus efficient et plus efficace. Lorsque le GAO décelait des modèles d'erreurs, comme cela arrivait parfois, il pouvait recommander de modifier les lois et les procédures administratives mais cela représentait un résultat secondaire et ne constituait pas le but de l'examen des factures.

Le GAO pouvait examiner les factures une à une dans les années 20 alors que la dimension du gouvernement était restreinte. Mais cette approche fut mise à rude épreuve dans les années 30 lorsque la Grande dépression incita les autorités à développer considérablement leurs activités pour sortir le pays de la crise économique. Le concept d'audit des factures a été abandonné au cours de la seconde guerre mondiale. Le volume de transactions liées à l'approvisionnement des forces armées des États-Unis et de leurs alliés avait tellement progressé que le GAO ne disposait plus d'une capacité d'audit suffisante, même si en quelques années sa dimension avait été plusieurs fois multipliée. Lindsay Warren, Contrôleur général du GAO à cette époque, estima qu'il serait erroné de rétablir la méthode d'audit des factures appliquée avant la guerre et rechercha des stratégies permettant d'utiliser de façon plus efficace les ressources de l'organisme en vue d'accroître la responsabilisation au sein du gouvernement.

Selon le Contrôleur général Warren, le GAO devait s'intéresser prioritairement à l'amélioration des systèmes comptables et de gestion financière. En effet, un accroissement de leur fiabilité permettrait aux régulations qu'on y avait incorporées -- les mécanismes dénommés, aujourd'hui, contrôle de gestion ou contrôle interne -- de prévenir une grande partie des erreurs dont la détection occuperait autrement une

---

101 À deux occasions, des administrations gouvernementales ont réussi à interdire l'accès au GAO. Dans un cas, il s'agit du *Central Intelligence Service* (CIA, Agence Centrale de Renseignement) qui lui a refusé l'accès même si la *National Security Agency* (Agence pour la Sécurité Nationale) et les services de renseignements militaires, organismes dont les activités présentent également un caractère délicat, le lui accordaient régulièrement. Dans l'autre, il s'agit de la Banque Centrale qui ne lui a pas permis de disposer des informations relatives à ses délibérations en matière de politique monétaire ; mais, ceci n'a pas beaucoup d'importance car de telles informations sont généralement publiées par la Banque Centrale au bout de six semaines environ.

102 La fonction d'audit existe depuis fort longtemps au sein de la législature du gouvernement fédéral car on trouve des *Controllers of the Treasury* (Contrôleurs du Trésor, en place avant le GAO) depuis le tout début de la Constitution. La loi de 1921 a transféré cette fonction, précédemment accomplie par le *Treasury Department*, au GAO car le Congrès se méfiait de tout dispositif qui aurait subordonné le Contrôleur au Président.

armée de commis [103].

Il ne suffisait pas de prendre une telle décision pour abandonner effectivement la méthode d'audit des factures au profit d'un examen des systèmes de gestion financière. Il fallait encore disposer d'une équipe capable d'accomplir cette tâche. Or, seules quelques rares personnes parmi celles qui travaillaient à l'époque au GAO possédaient les compétences nécessaires pour appliquer la nouvelle stratégie. Le GAO licencia donc la plus grande partie du personnel affecté à la vérification des factures, processus qui s'avéra très douloureux, et engagea des comptables ayant la formation requise. Au cours de cette période de transition, le GAO se “réinventa” lui-même.

L'examen de la fiabilité et de l'efficacité des systèmes comptables et de gestion financière constitue toujours une des principales composantes du travail du GAO. En 1954, Warren prit sa retraite et fut remplacé par Joseph Campbell.

Le Contrôleur général Campbell continua à mettre l'accent sur la gestion financière mais en élargissant encore la mission du GAO. Il décida que ce dernier devrait chercher à évaluer l'efficience de la gestion gouvernementale. Les équipes du GAO ne devaient pas se contenter de s'assurer que les dépenses étaient correctement comptabilisées ; elles devaient également déterminer si ces dépenses étaient nécessaires. Le GAO inventa un nouveau terme “l'audit global” pour désigner les examens destinés à identifier et éliminer le gaspillage et l'inefficience. Ce type de travail constitua rapidement une des activités principales du GAO et l'est toujours, bien que l'expression “audit global” soit tombée en désuétude au cours des années et ait été remplacée par l'expression “examens de l'économie et de l'efficience”.

L'évolution du GAO ne s'arrêta pas là. En 1965, Campbell prit sa retraite et fut remplacé par Elmer Staats, un économiste qui avait occupé pendant fort longtemps un poste dans l'administration. Sa conception de la mission du GAO était plus large que celle de Campbell qui, à son époque, l'envisageait déjà de façon plus étendue que Warren. Le Contrôleur général Staats estimait qu'il ne suffisait pas de déterminer l'efficience des activités gouvernementales mais que le GAO devait commencer à mesurer les *conséquences* de ces activités. Il devait notamment se poser les questions suivantes : le programme atteint-il les objectifs fixés au départ ? Les avantages justifient-ils les coûts ? De quelle façon peut-on modifier la conception ou l'exécution d'un programme pour en augmenter les avantages et en réduire les coûts ? Ce travail, dit “d'évaluation de programme”, devint également partie des activités courantes du GAO [104].

III - L'ACTIVITÉ DU GAO À L'HEURE ACTUELLE

Le GAO constitue, à divers égards, un organisme unique accomplissant des tâches fort diverses -- certaines conformément à la législation, d'autres à la demande des comités du Congrès et d'autres, enfin, parce qu'il les juge nécessaires. On le désigne fréquemment comme le “chien de garde du Congrès”. Mais le Congrès n'est pas une institution monolithique. Chacun de ses nombreux comités a ses propres domaines d'intérêts et le GAO doit les satisfaire tous.

---

[103] Pour un rapide aperçu des systèmes de contrôle de gestion existant aux États-Unis, on peut consulter l'article rédigé par l'auteur : “Management Controls and Internal Auditing in Government: A United States Perspective” dans *Management Controls in Modern Government: Some Comparative Practices*, OCDE, publication à venir, 1996.

[104] Les frontières entre les examens “d'économie et d'efficience” et les programmes d'évaluation sont souvent peu précises comme nous le verrons plus loin.

Le GAO sert également d'autres publics. Il cherche à accroître la compréhension qu'ont les citoyens de l'action du gouvernement en diffusant largement les résultats de ses travaux . Il fournit ainsi gratuitement presque tous ses rapports à tous ceux qui les désirent [105]; de plus, plusieurs servent de référence à d'autres rapports publiés dans la presse imprimée et électronique, rejoignant de la sorte un auditoire bien au-delà du Congrès.

Le GAO trouve aussi audience au sein de l'administration.S'il constate l'existence de certains problèmes auxquels il serait possible d'apporter une solution administrative, il peut adresser des recommandations au directeur de l'agence gouvernementale concernée [106]. Ce dernier doit obligatoirement répondre rapidement et par écrit. Les administrations ne sont pas obligées d'appliquer les recommandations du GAO mais en général elles les prennent fort au sérieux. Il se peut qu'une agence soit d'accord avec l'identification du problème faite par le GAO mais emploie d'autres moyens pour le résoudre.

Dans le cadre de ses diverses responsabilités, le GAO doit être prêt à effectuer plusieurs types de travaux que nous avons, pour simplifier, répartis en plusieurs catégories. Mais il convient de souligner tout de suite qu'une telle classification ne peut pas être précise. Les frontières sont floues et il arrive que le centre d'intérêt d'une mission se modifie au fur et à mesure que de nouveaux enjeux se font jour.

A. La réalisation d'audits des systèmes financiers

La situation financière du gouvernement constitue une importante mesure de la performance. Pour pouvoir prendre des décisions, les instances exécutive et législative doivent disposer de données financières fiables. L'une des tâches du GAO est donc d'accroître l'utilité et la fiabilité de ces informations. La principale méthode qu'il utilise à cette fin est l'audit des comptes.

Depuis la fin des années 40, les entreprises publiques sont obligées de faire réaliser des audits indépendants de leurs états financiers et une législation récente stipule que l'on devra disposer, à compter de 1997, d'audits annuels des comptes des plus importantes administrations gouvernementales ainsi que des états financiers consolidés du gouvernement. Le GAO ne dispose pas du personnel suffisant pour effectuer ces audits qui sont en majeure partie réalisés par des commissaires aux comptes privés (rémunérés pour leurs services) ou par les groupes internes d'audit des administrations gouvernementales. Le GAO en effectue quelques uns, choisis pour leur caractère spécialement délicat (tels que l'audit du *Internal Revenue Service* -- Ministère des Revenus, chargé de la collecte des impôts -- et de diverses entités de l'administration), et en examine un certain nombre pour vérifier la qualité du travail.

Le GAO a élaboré des normes s'appliquant à tous ceux qui effectuent une tâche d'audit pour le compte du gouvernement en vue d'en renforcer la cohérence, facteur déterminant de l'utilité des audits [107]. Principalement conçues pour répondre aux besoins d'audit du pouvoir fédéral, elles ont été néanmoins adoptées par les gouvernements des États et des autorités locales ; elles ont aussi influencé l'évolution de

---

[105] Quelques rapports du GAO, contenant des informations qu'il est interdit de divulguer pour des motifs de sécurité nationale, ne font pas l'objet d'une diffusion publique. Habituellement, le GAO produit alors une version à l'intention du grand public qui indique les principaux résultats de l'étude sans divulguer les données délicates.

[106] La législation autorise le Président à demander au GAO, à l'instar du Congrès, d'effectuer une étude spécifique. Il semble cependant que le Président ne se soit jamais prévalu de cette prérogative dans les 75 années d'existence du GAO.

[107] La dernière version de ces normes d'audit se trouve dans le document intitulé *Government Auditing Standards: 1994 Revision*, U.S. General Accounting Office, juin 1994. La version originale est rédigée en anglais mais il existe plusieurs traductions en d'autres langues.

l'audit gouvernemental dans d'autres pays.

B. Les examens de conformité aux législations

On demande souvent au GAO de vérifier si les organismes respectent bel et bien les lois qui encadrent leurs activités. Plusieurs lois régissent le processus au travers duquel les administrations fédérales concluent des contrats avec des entreprises privées qui leur fournissent les biens et services dont elles ont besoin. Le GAO peut, par exemple, vérifier dans quelle mesure une administration suit les procédures convenues. Il examinera alors ses dossiers pour déterminer si elle obtient des propositions concurrentielles pour ses marchés publics (car la mise en concurrence constitue une certaine garantie que le gouvernement paie un juste prix). Lorsqu'il n'est pas possible de faire jouer la concurrence -- et c'est souvent le cas pour les armes par exemple -- les administrations doivent appliquer des procédures élaborées de négociation en vue de s'assurer que le fournisseur ne réclame pas un prix excessif.

On s'adresse aussi fréquemment au GAO pour déterminer si une entreprise privée a respecté ou non les conditions contractuelles et les différentes lois qui s'appliquent à tous ceux qui font affaire avec le gouvernement. Récemment, on lui a ainsi demandé de vérifier si les entreprises privées respectaient la législation garantissant aux travailleurs le droit de négocier collectivement les salaires et les autres conditions de travail. Le GAO a comparé les documents relatifs aux violations de la législation du travail du *National Labor Relations Board* (Commission nationale des relations industrielles) avec les listes des fournisseurs des administrations fédérales. Dans son rapport [108], le GAO a précisé dans quelle mesure ces violations provenaient d'employeurs bénéficiant de contrats gouvernementaux et présenté des suggestions en vue d'améliorer le respect des législations.

C. Les examens de l'économie et de l'efficience

L'examen de l'efficience opérationnelle des administrations gouvernementales constitue une composante essentielle du programme de travail du GAO comme le montre un exemple récent concernant le *Department of Veterans Affairs* (VA, Ministère des Anciens Combattants). Afin de s'assurer que les dépenses consacrées à la formation des vétérans soient proportionnées aux coûts, le VA conclut des contrats avec des gouvernements des États en les chargeant d'apprécier la qualité des services fournis par les institutions éducatives. Le GAO constata que la plupart des institutions évaluées dans le cadre du programme du VA l'étaient également par le *Department of Education* (ED, Ministère Fédéral de l'Éducation). Afin de réaliser des économies, le GAO recommanda que le VA ne confie de telles évaluations aux États que lorsque le *Department of Education* n'en avait pas déjà effectuées [109].

L'élimination de ces doubles emplois caractérise souvent le travail du GAO. À l'occasion d'une autre enquête, par exemple, le GAO nota que quatre administrations gouvernementales différentes participaient à la gestion des terres détenues par le gouvernement fédéral dans la partie ouest des États-Unis. Cette situation se traduisait par des dépenses inutiles liées, entre autres, à la duplication des bureaux locaux [110]. Toutefois, diverses objections d'ordre politique ont paralysé les réformes en ce domaine.

---

[108] *Worker Protection: Federal Contractors and Violations of Labor Law", U.S. General Accounting Office*, (GAO/HEHS-96-8), octobre 1995.

[109] *VA Student Financial Aid: Opportunity to Reduce Overlap in Approving Education and Training Programs*, U.S. General Accounting Office (GAO/HEHS-96-122), octobre 1995.

[110] *Forestry Functions: Unresolved Issues Affect Forest Service and (Bureau of Land Management) Organisations in Western Oregon*, U. S. General Accounting Office (GAO/RCED-94-124), mai 1994.

Le GAO cherche également à améliorer l'efficience en examinant des opérations identiques menées par différentes agences. Il s'efforce alors d'identifier les “meilleures pratiques”, les modèles, et il en suggère l'introduction ailleurs. Lors d'un récent examen, le GAO constata que l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de Protection de l'Environnement) ainsi que le *Department of Energy* (DE, Ministère de l'Énergie) confiaient à des laboratoires privés l'analyse de produits éventuellement contaminant et que ce dernier, qui appliquait des procédures d'approvisionnement décentralisées, payait des prix plus élevés que l'EPA qui utilisait un système centralisé. S'appuyant sur le travail du GAO, le *Congressional Budget Office* (Service de recherche du Congrès en matière budgétaire) estima que le DE économiserait en moyenne 550 millions de dollars américains par an s'il se procurait les services de laboratoire au travers d'un système d'achats centralisé [111].

Dans le cadre de ces examens de l'économie et de l'efficience, le GAO s'est intéressé à la construction des bureaux destinés aux services judiciaires fédéraux. Une agence gouvernementale, la *General Services Administration* (GSA, Administration Générale des Services) est chargée de la construction de tous les bâtiments du gouvernement fédéral, y compris ceux des tribunaux. Le GAO constata que les différences de conception et de services créaient des écarts de coûts. Si ceux-ci étaient dans certains cas beaucoup moins élevés que dans d'autres cela tenait à la latitude dont disposaient les juges quant à la conception des immeubles requis. Certains étaient plus modestes que d'autres et le GAO recommanda donc l'adoption de nouvelles procédures destinées à limiter les coûts à l'avenir [112].

Pour maintenir sa crédibilité, le GAO doit veiller à l'économie et à l'efficience de ses propres opérations. Le Contrôleur général et son équipe scrutent régulièrement l'organisation interne, son programme de travail et ses méthodes en vue de trouver des moyens de réduire les coûts, ce qui l'a par exemple incité à réaliser d'importants investissements dans des systèmes informatiques de pointe. Ceci a réduit la nécessité d'organiser des réunions entre les employés qui travaillent dans différents lieux -- et qui disposent, par ailleurs, de réseaux de télécommunications rapides et peu coûteux -- et a permis de réduire le budget affecté aux déplacements du personnel.

À la même période, la plus grande rapidité et le moindre coût des voyages aux États-Unis et à l'étranger l'ont amené à s'interroger sur l'utilité de son réseau de bureaux domestique et international. Après avoir comparé les coûts, il décida d'en fermer un certain nombre car il est moins coûteux que le personnel se déplace, si nécessaire, que d'y maintenir une équipe permanente.

D. Évaluation des programmes

Comme nous l'avons déjà noté, l'objectif d'une évaluation de programme est de déterminer, si possible, les conséquences d'une activité particulière. À propos d'un programme de formation des travailleurs, les décideurs politiques peuvent vouloir, par exemple, savoir : quelles connaissances les participants ont-ils acquises ? combien ont trouvé du travail ? quels salaires perçoivent-ils ? combien de temps ont-ils conservé leur nouveau travail ?

Les universitaires ont élaboré des normes rigoureuses pour mener à bien des études d'évaluation de programme. Ils estiment qu'une expérience soigneusement conçue, dans le cadre de laquelle des groupes identiques de personnes sont répartis en deux sous-groupes, permet d'obtenir les résultats les plus fiables.

---

[111] *Addressing the Deficit: Budgetary Implications of Selected GAO Work for Fiscal Year 1996*, U.S. General Accounting Office, (GAO/OCG -95-2), mars 1995.

[112] *Federal Courthouse Construction: More Disciplined Approach Would Reduce Costs and Provide for Better Decision making*, U.S. General Accounting Office, (GAO/T -96-19), mars 1995.

L'un des sous-groupes participe au programme ; le second n'y participe pas et sert de groupe témoin afin d'indiquer ce qui arrive en l'absence de programme. Les différences de résultats peuvent alors être attribuées en toute confiance à la participation au programme. On ne peut guère douter que des expériences bien conçues, accompagnées d'une analyse soigneuse et non biaisée des informations obtenues, puissent produire des résultats auxquels les décideurs politiques peuvent se fier. Le GAO a constamment appuyé l'utilisation de cette méthode d'évaluation des effets d'un programme, et plus particulièrement comme instrument d'élaboration de modifications conséquentes des politiques et des programmes.

Si les expérimentations peuvent produire des résultats valables, leur utilisation se heurte à des contraintes qui tiennent, en premier lieu, à leur coût et au temps considérable qu'elles exigent. C'est ainsi que les expériences relatives aux programmes de logement et de revenu minimum menées dans les années 70 ont nécessité des millions de dollars et se sont poursuivies pendant plusieurs années. En second lieu, on peut avoir des difficultés à établir et maintenir les conditions nécessaires à une expérience fiable tout au long de l'expérimentation. Dans ces conditions, il est possible que l'on se rende compte plus tard que les différences et les changements subtils survenus au cours du temps ont contaminé l'expérimentation au point de diminuer la confiance qu'on peut avoir dans ses résultats.

Le temps constitue la plus importante de toutes ces contraintes. Peu de responsables politiques peuvent attendre quatre ou cinq ans pour disposer de l'information nécessaire à leur décision. Le Président dispose d'un mandat de quatre ans. Les autres Hauts Responsables de l'administration restent en poste en moyenne un peu plus de deux ans. Le Congrès est également confronté à des contraintes de temps sévères. Le GAO, qui se propose de fournir des informations utiles aux membres du Congrès, doit prendre en compte ces considérations. La contrainte temps ainsi que d'autres motifs expliquent que le GAO n'ait jamais mené d'expérimentations bien qu'il ait fréquemment évalué la fiabilité de celles effectuées par d'autres organismes [113].

La méthode d'évaluation des programmes habituellement adoptée par le GAO implique des “études de cas” ou une “analyse des séries temporelles”. Dans les études de cas, ses équipes examinent un projet spécifique de façon très détaillée et recherchent toutes les données permettant de connaître la gestion du projet et les résultats obtenus. En se fondant sur la logique et sur son expérience, le GAO a essayé d'identifier les facteurs spécifiques qui ont contribué au succès ou à l'échec d'un projet. C'est ainsi qu'il a examiné récemment 10 projets menés en Russie et financés par l'*US Agency for International Development* (Agence pour le Développement International) [114]. Le GAO constata que seuls trois d'entre eux contribuaient significativement à la réforme systémique dans ce pays. En ce qui concerne la contribution des autres projets, elle était faible ou nulle en raison de défauts de conception ou d'erreurs de mise en œuvre.

Lorsqu'il examine des séries temporelles, l'analyste recueille les données statistiques avant et après le changement de politique et tente d'identifier les effets de ce changement en déterminant les ruptures de tendances. Cette approche présente des risques car les changements des politiques surviennent rarement de façon isolée ; les données peuvent subir l'influence d'autres événements et il n'est donc pas facile d'identifier correctement les relations causales. Pour éviter ces difficultés, le GAO combine souvent l'analyse des séries temporelles des données nationales avec plusieurs études de cas locales. Ces dernières fournissent des

---

[113] Ces évaluations d'expériences étaient courantes dans les années 70. Au cours des dernières années on a cependant effectué beaucoup moins “d'expérimentations sociales”. Et à l'heure actuelle, il est beaucoup plus probable que l'on demande au GAO d'évaluer les résultats des expérimentations menées dans le domaine bio-médical, par exemple de vérifier la fiabilité des données concernant l'efficacité d'un nouveau médicament ou d'une nouvelle procédure médicale.

[114] *Foreign Assistance: Assessment of Selected USAID Projects in Russia*, U. S. General Accounting Office, (GAO/NSIAD-95-156), août 1995.

informations sur les relations de causalité alors que les séries temporelles permettent d'apprécier l'ampleur des effets à l'échelle nationale. La combinaison de ces deux méthodes permet d'obtenir des résultats beaucoup plus riches que si on les utilisait séparément mais elle peut nécessiter des ressources et un temps considérables, ce qui en limite l'utilisation.

E. Analyses de politiques

En règle générale, cette expression s'applique aux études prospectives dont l'analyste se sert pour estimer les conséquences possibles d'un changement de politique. Le GAO étant surtout un organisme à caractère rétrospectif qui examine les événements survenus, il procède rarement à de telles analyses. Mais cela peut se produire à l'occasion comme le montre l'exemple suivant.

Alors que le Congrès compte principalement sur le *Congressional Budget Office* (CBO, Service Budgétaire du Congrès) pour analyser les questions budgétaires, ce dernier s'intéresse surtout aux cinq prochaines années et tente rarement d'établir des prévisions sur 10 ans. Il y a quelques années, le GAO constata une lacune importante dans les informations budgétaires dont disposait le Congrès. Certains des problèmes dépendent en effet des évolutions démographiques (particulièrement, l'arrivée à l'âge de la retraite de larges cohortes de travailleurs au cours de la période 2010-2025). Or, les projections sur cinq ans établies par le CBO (Service Budgétaire du Congrès) ne permettent pas de se rendre compte des effets de ces tendances. En outre, seule une analyse à long terme permet de mettre en évidence les principales conséquences des choix en matière de politique fiscale (notamment, leurs impacts sur l'épargne, l'investissement et la croissance économique).

Pour combler cette lacune, le GAO s'est servi d'un modèle de croissance économique à long terme élaboré par les économistes de la *Federal Reserve Bank* de New-York. Ce modèle ajusté lui permet de prévoir les effets possibles de différentes orientations fiscales d'ici l'an 2020. La première analyse effectuée en 1990 [115]a été suivie, après que le modèle ait fait l'objet d'autres ajustements, d'une nouvelle analyse en 1992 [116]. Aucun de ces rapports n'a suscité une grande attention mais ils sont bien connus des professionnels qui, au sein du Congrès et de l'exécutif, s'intéressent aux questions budgétaires. Certains prétendent que ces rapports ont contribué à créer le sentiment d'urgence avec lequel le Congrès s'efforce maintenant de réduire le déficit budgétaire.

Un autre exemple d'analyse de politiques, qui peut s'avérer particulièrement intéressant pour les économies en transition, concerne le transport aérien, et notamment les effets de la concurrence ou de l'absence de concurrence dans ce secteur. Il y a quelques années, le GAO a mené une étude sur les tarifs des compagnies aériennes en comparant les villes où le service aux passagers était dominé par une seule compagnie aérienne à celles où de nombreuses compagnies se livraient concurrence. Conformément aux prévisions de la théorie économique, les tarifs étaient beaucoup plus élevés dans le premier cas [117]. Il convient de souligner que les tarifs subissaient généralement une augmentation très considérable lorsqu'un seul transporteur prenait le contrôle dans les villes où il existait auparavant une situation de concurrence mais, en revanche, ils diminuaient considérablement lorsque la situation inverse se produisait. En s'appuyant

---

[115] *The Budget Deficit: Outlook, Implications and Choices*, (GAO/OCG -90-5), septembre 1990.

[116] *Budget Policy: Prompt Action Necessary to Avert Long-Term Damage to the Economy*, (GAO/OCG -92-2), juin 1992.

[117] Cela produit parfois de curieuses différences. En préparant un récent voyage, l'auteur apprit qu'il payerait quelques centaines de dollars de plus pour aller de Washington, D.C., à Montego Bay en Jamaique, par rapport au tarif appliqué s'il partait de l'aéroport de Baltimore, situé à 60 kilomètres. Bien entendu, il commença ses vacances à Baltimore.

sur cette étude, le GAO recommanda de modifier les politiques de façon à faciliter la concurrence et d'adopter, par exemple, des mesures visant à empêcher qu'un seul transporteur contrôle tous les accès aéroportuaires. La plupart des aéroports étant cependant possédés et gérés par les autorités de la ville où ils sont situés et non par le gouvernement fédéral, la situation a peu évolué.

D'une certaine façon, le GAO s'adonne régulièrement à l'analyse de politiques. Lorsqu'il recommande de modifier une politique en vue d'améliorer l'économie, l'efficience ou l'efficacité, il analyse (au moins implicitement) les conséquences probables de ces changements. La plupart des observateurs ne qualifieraient pas cette activité “d'analyse de politique” mais ceci illustre le caractère artificiel des frontières entre les différents types de travaux.

F. Le suivi de performance

À l'occasion, le GAO recueille des informations pour évaluer le degré de performance d'une administration gouvernementale et plus tard recommence l'opération pour déterminer si la situation a changé. Prenons le cas du *Internal Revenue Service* (IRS) agence chargée de la collecte des impôts, qui répond à d'innombrables demandes de citoyens sollicitant des informations au sujet des incidences des lois et des règlements fiscaux sur leur situation personnelle. Ayant reçu des plaintes à propos de la qualité des avis émis, le Congrès demanda au GAO de l'examiner. Ce dernier élabora à cette fin une série de questions tests qu'il adressa à plusieurs bureaux du IRS à travers le pays. Les réponses obtenues montrèrent l'ampleur du problème. Non seulement les réponses étaient peu rigoureuses et différaient d'un bureau à l'autre mais plusieurs offraient des conseils incorrects. Le GAO répéta l'opération plusieurs années de suite jusqu'à ce que les réponses obtenues indiquent une nette amélioration de la qualité du service.

Le GAO a joué un rôle moteur en encourageant les administrations à effectuer un suivi de leurs performances. Récemment, tenant compte de ses suggestions, le Congrès a adopté une nouvelle loi, le *Government Performance Reporting Act*, obligeant toutes les administrations gouvernementales à fixer des objectifs de performance pour chacun de leurs programmes et à rendre compte tous les ans des progrès réalisés en la matière.

G. Généralisations à propos des travaux du GAO

Le GAO entend fournir des informations utiles aux décideurs. Chaque mission est unique, le type de travail étant déterminé par les questions auxquelles on doit répondre. Les questions, et par conséquent la nature de la mission et du travail commandé, sont définies par les décideurs du Congrès comme nous le montrerons dans la prochaine section.

IV - LES RELATIONS EXTÉRIEURES DU GAO

Le GAO étant chargé d'examiner les activités d'autres organismes pour le compte du Congrès, il ne peut agir de façon isolée. Pour être efficace, il doit constamment connaître les besoins d'information de ses principaux clients -- le Congrès et ses comités. En outre, pour mener à bien sa tâche, il dépend des données transmises par des administrations qui peuvent être réticentes à collaborer. Enfin, son impact sera d'autant plus grand que les médias assureront une large couverture à ses travaux et à ses résultats. Comparativement à la plupart des autres organisations du secteur public, il attache donc une très grande

importance à ses relations extérieures. Il s'efforce de maintenir des réseaux de communication efficaces et variés. Les plus importants d'entre eux visent les différentes entités du Congrès.

A. Les relations avec le Congrès

L'agenda politique du Congrès définit le travail du GAO, ses demandes déterminant 85 pour cent de son programme de travail (et jusqu'à 100 pour cent dans certains domaines). Il arrive que ces demandes s'expriment à travers les orientations contenues dans les diverses lois votées mais le GAO reçoit habituellement des lettres (en général, une lettre d'un président de comité responsable de la question) demandant au Contrôleur Général d'examiner un sujet spécifique et de faire rapport sur les résultats de son enquête. Toutefois de nombreuses demandes sont fondées sur les suggestions du GAO. Les détails d'une demande sont en règle générale négociés entre le demandeur et les équipes du GAO, une lettre formelle suffisant dans la majorité des cas à confirmer les résultats de la négociation. Le GAO se comporte donc de manière pro-active dans ses rapports avec le Congrès.

La détermination du programme de travail du GAO se fait par l'intermédiaire d'un processus de planification très poussé. Après avoir estimé les ressources totales dont il disposera durant le prochain exercice, le Contrôleur Général effectue avec l'aide de ses hauts responsables des répartitions provisoires de ressources entre différentes “aires d'enjeux” ; chacune d'elles regroupe un ensemble de programmes et d'activités voisins. Par exemple, il existe des “aires d'enjeux” en santé, en éducation, en activités de défense, en achats de biens et services militaires, etc. La structure divisionnelle de l'organigramme ci-joint indique que chaque division a charge de plusieurs “aires d'enjeux”. Les premières répartitions sont établies en tenant compte des répartitions précédentes et des nouvelles questions politiques que le Congrès inscrira vraisemblablement -- ainsi l'estiment les responsables du GAO -- à son ordre du jour.

Les responsables de chaque domaine élaborent un programme de travail provisoire qui servira de cadre à l'affectation des ressources entre les diverses missions prévues. Pour déterminer ces missions et leur ordre de priorité, ils engagent des discussions poussées avec les Sénateurs, les Représentants au Congrès, le personnel des différents comités, les responsables de l'exécutif ainsi que des experts privés. Ils invitent également des personnes ayant des perspectives différentes à présenter leur point de vue sur les problèmes urgents et les questions émergentes. Après avoir rassemblé cette information, les équipes du GAO, en étroite coopération avec les comités concernés, déterminent les sujets qu'ils examineront et dans quel ordre ils le feront.

Le processus de planification continue tout au long de l'année car les circonstances changent et de nouvelles questions urgentes surgissent qui prennent le pas sur les sujets que l'on avait prévus de traiter au départ. Lorsque les États-Unis et leurs alliés ont décidé de répondre par la force à l'invasion du Koweit par l'Irak, le GAO a dû satisfaire le Congrès qui demandait à être constamment informé. Pour ce faire, il affecta des ressources additionnelles à l'examen de questions telles que l'efficience du déploiement des forces armées américaines, le caractère équitable de la répartition des coûts entre les différents intervenants et l'efficacité des systèmes d'armements dans ce contexte particulier.

En résumé, si l'agenda politique du Congrès oriente le programme de travail du GAO, ce dernier influence cet ordre du jour et a un mot considérable à dire lorsqu'il s'agit de décider sur quels éléments de l'agenda il se penchera. Au cours des 25 dernières années, il a entretenu des relations plus étroites avec le Congrès que par le passé. La plupart du temps, les relations ont été satisfaisantes pour les deux parties même si les travaux du GAO aboutissaient parfois à des résultats non appréciés par certains législateurs. Au cours des trois dernières années, cependant, de nouvelles difficultés ont surgi, difficultés que nous examinerons plus loin dans cet article.

B. Les relations avec l'exécutif

Le GAO est chargé d'examiner les activités du gouvernement, d'identifier les problèmes et de suggérer les solutions. La plupart du temps, s'il ne décèle aucun problème qui vaille la peine de s'y intéresser, il mettra fin à ses travaux sans publier de rapport. Cela signifie que la plupart de ses rapports présentent un caractère délicat et font, plus souvent qu'autrement, l'objet de critiques de la part de l'administration ou du responsable concerné. Peu de personnes apprécient les critiques même si elles sont faites dans un esprit bienveillant et les administrations et leurs responsables sont rarement heureux d'apprendre que le GAO entreprend un examen de leurs activités. La coopération est au mieux réticente. Dans ces conditions, il est inévitable que la relation soit marquée par des désaccords et des conflits.

En dépit de ces difficultés inévitables le GAO peut poursuivre sa tâche car d'autres forces font contrepoids. Les hauts fonctionnaires réalisent qu'un refus de coopérer créera des problèmes avec les comités ayant demandé l'intervention du GAO. En outre, tous les employés ne partagent pas nécessairement cette réticence. Des fonctionnaires consciencieux désirent souvent coopérer avec les équipes du GAO et leur fournissent, de façon informelle, des informations essentielles qu'elles auraient ignorées autrement. Cela survient, la plupart du temps, lorsqu'ils ont constaté l'existence de problèmes mais n'ont pas réussi à convaincre la direction supérieure de leur agence de les résoudre.

À l'occasion, le GAO reçoit le soutien d'autres alliés. Au cours des dernières années, les leaders de l'exécutif -- les ministres -- ont ainsi pris beaucoup plus conscience de la nécessité de renforcer les systèmes gouvernementaux de contrôle de gestion et de comptabilité. L'action que le GAO mène dans ce domaine soutient les objectifs de l'exécutif.

Enfin, d'autres institutions de l'exécutif interviennent parallèlement au GAO. C'est le cas des *Inspectors General* (IG, Inspecteurs généraux) qui sont notamment chargés d'examiner les activités des administrations pour le compte de leurs propres directions [118]. Ces unités d'inspection partagent habituellement sans difficulté leurs informations avec le GAO qui, par ailleurs, planifie ses propres interventions en tenant compte de leurs travaux afin d'éviter une duplication des efforts.

En dépit des différentes occasions de faire cause commune qui s'offrent au GAO et aux autres administrations, les relations ont, en général, un caractère conflictuel. Certes, le Président nomme le Contrôleur général mais par la suite, il n'exercera qu'une faible influence sur ce dernier, ou sur ses employés. Le GAO est chargé de servir le Congrès et non le Président. Il se rangera donc vraisemblablement du côté du premier lorsqu'un conflit survient entre les deux. Il n'adoptera pas alors une attitude partisane mais le Congrès pourra compter sur lui pour obtenir des informations qui lui serviront à appuyer son point de vue.

C. Les relations avec les médias et le public

Depuis fort longtemps, le GAO a pris conscience du rôle joué par les médias et de l'influence qu'ils exercent sur les politiques gouvernementales. Quant aux journalistes, ils reconnaissent depuis longtemps que les rapports du GAO constituent une source d'informations fiables et utiles pour examiner les politiques. Les relations entre la presse et le GOA présentent donc un caractère symbiotique. Le GAO s'efforce notamment de diffuser les résultats de ses travaux auprès des journalistes intéressés. Ses responsables doivent savoir quels journalistes travaillent sur les sujets entrant dans leurs “aires d'enjeux” et veiller à ce qu'ils soient informés de l'existence des rapports susceptibles de les intéresser. Enfin, le GAO

---

[118] Pour une discussion du rôle des Inspecteurs généraux et de certains des problèmes qu'ils rencontrent, voir *Management Controls and Internal Auditing in Government: A United States Perspective*, op.cit.

diffuse largement des listes mensuelles de ses publications qui sont, à l'instar des différents rapports, transmis gratuitement à toute personne intéressée.

Depuis quelques années, les rapports du GAO sont disponibles par voie électronique. Toute personne ayant accès à Internet (ce qui est le cas de la quasi totalité des journalistes et de millions de citoyens) peut ainsi consulter n'importe quel rapport récent du GAO et le lire sans attendre de recevoir un exemplaire imprimé.

Grâce à ces différentes techniques, le GAO est très connu et en règle générale respecté. Dans l'ensemble ses relations avec la presse ont été saines et fructueuses. Mais les relations symbiotiques présentent aussi certains inconvénients. L'attention que la presse accorde au GAO suscite ainsi la jalousie de certains membres du Congrès. Cela peut se produire notamment lorsque les travaux du GAO suscitent des éloges qu'ils auraient préféré engranger eux-mêmes. Pour minimiser ce risque, le GAO évite les interventions qui pourraient être interprétées comme destinées à susciter l'attention des médias. Il n'organise pas, par exemple, de conférences de presse pour annoncer ses rapports ou en discuter mais il peut aider les législateurs qui souhaiteraient le faire.

V - DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE GAO

Nous avons déjà indiqué que le GAO rencontre à l'heure actuelle certains problèmes. Les difficultés les plus importantes proviennent de ses relations avec le Congrès comme en témoigne l'évolution récente de son budget et de ses effectifs. En effet, du milieu des années 70 jusqu'en 1993, le GAO a conservé à peu près la même dimension avec des effectifs légèrement supérieurs à 5 000 personnes. À cette époque, son budget annuel suffisait non seulement à ajuster les salaires et les autres coûts mais aussi à financer les principaux investissements en informatique, en télécommunications, en formation et en modernisation de ses locaux.

Un renversement abrupt de tendance s'est produit en 1993, avec une première série de compressions budgétaires qui a été suivie par d'autres et qui ont nécessité globalement d'importantes réductions de personnel. Le budget actuel l'obligera à ramener le nombre de ses employés à 3 500 à la fin de 1996 ; il aura ainsi perdu en trois ans près du tiers de ses effectifs.

Cette évolution s'explique par divers facteurs. On peut ainsi évoquer les sévères contraintes budgétaires auxquelles l'ensemble du gouvernement américain est confronté compte tenu des efforts déployés par le Congrès et le Président pour contrôler un déficit que l'on considère désormais comme un problème national. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que le budget du GAO contribue à cet objectif. Il est certain qu'une réduction des activités gouvernementales justifierait au moins une modeste réduction de la taille de l'organisme qui aide à superviser ces opérations.

Au cours des deux dernières années, cependant, deux nouveaux facteurs ont joué un rôle. Un certain nombre de membres du Congrès, l'institution que le GAO est chargée de servir, ont adopté une attitude hostile à son égard, évolution que l'on peut comprendre en rappelant certaines modifications survenues au Congrès. Traditionnellement, les présidents de comités contrôlaient l'agenda politique du Congrès et exerçaient une grande influence alors que les autres membres (en particulier, ceux qui appartenaient au même parti politique) hésitaient en général à s'opposer à eux. Cependant ces dernières années les législateurs “de base” se préoccupent beaucoup moins de conserver les bonnes grâces des présidents de comités et des dirigeants de leur parti politique. En effet, leurs perspectives de réélection

dépendent beaucoup plus de leur capacité à recueillir des fonds pour financer leur campagne électorale personnelle que de l'aide de leurs collègues.

Le GAO avait établi des relations de travail essentiellement avec les présidents de comités -- qui continuent pour la plupart à le soutenir, y compris sur le plan budgétaire -- et non avec les membres ordinaires du Congrès. Or, ceux-ci considèrent qu'il ne sert généralement pas leurs intérêts qui peuvent être très différents de ceux des présidents de comités.

Le changement de contrôle politique au Congrès, intervenu en début 1995, contribue également à expliquer ces difficultés. Évinçant la majorité démocrate qui détenait auparavant le pouvoir, le Parti républicain a en effet, et pour la première fois depuis plus de 40 ans, pris le contrôle du Sénat et de la Chambre des Représentants [119], ce qui a provoqué un changement très considérable de l'agenda politique du Congrès ainsi que le remplacement de tous les présidents de comités [120]. Le travail effectué par le GAO pour le compte des anciens présidents ne correspondait pas aux idéologies de la nouvelle majorité. Par exemple, le GAO pourrait avoir exploré différentes façons d'accroître l'efficacité des programmes préférés des Démocrates alors que les Républicains voulaient mettre fin à ces programmes.

Dans ce contexte, le soutien que le Congrès apporte au GAO en tant qu'institution s'avère beaucoup plus faible que par le passé. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure cet affaiblissement, et le rôle joué à cet égard par le changement de contrôle du Congrès, expliquent les problèmes budgétaires que l'organisme connaît actuellement mais ils en constituent probablement les facteurs dominants. Les dirigeants du GAO sont maintenant confrontés à la tâche difficile de rétablir la confiance et le soutien qui caractérisaient ses relations au Congrès.

Le GAO ne peut modifier facilement ses habitudes de fonctionnement fondées sur les relations avec ses principaux clients, les présidents de comités. L'organisme n'a jamais possédé les ressources nécessaires pour effectuer de nombreux travaux pour le compte de tous les législateurs et il est d'autant moins en mesure de le faire maintenant qu'il dispose d'effectifs réduits. Les présidents de comités doivent toujours constituer son principal soutien institutionnel. Le personnel de l'organisme a déployé d'intenses efforts, l'année dernière, pour établir avec les nouveaux présidents républicains des relations semblables à celles qui existaient avec leurs prédécesseurs démocrates.

Cela n'implique pas que le GAO soit disposé à sacrifier son intégrité institutionnelle pour obtenir un soutien politique. Le débat se réduit à la sélection des sujets que le GAO examinera (parce qu'on lui a demandé de le faire ou qu'il en a pris l'initiative). Il ne porte pas sur les données qu'il rassemble, les analyses qu'il effectue, ou les conclusions qu'il présente. Les Républicains ou les Démocrates ont rarement tenté de manipuler les résultats des travaux du GAO et rien n'indique que le GAO se laisserait faire. L'organisme applique des normes déontologiques très rigoureuses dans ces situations et il les inculque fermement à ses employés.

Le GAO ne peut adopter d'autre stratégie. Il doit démontrer qu'il traitera les questions à l'agenda politique du parti Républicain avec autant d'ardeur que par le passé celles des Démocrates. Les résultats de ses travaux n'ont jamais été influencés par les *biais* idéologiques ou partisans de sa direction ou de son personnel. Les biais du GAO, si on peut employer ce terme, sont la recherche de l'économie, de l'efficience, de l'efficacité et de la responsabilisation. Les travaux accomplis en poursuivant ces objectifs peuvent servir

---

[119] Les Républicains ont contrôlé le Sénat pendant quelques années au début des années 80 mais les Démocrates ont continué de dominer la Chambre durant cette période.

[120] Le parti détenant la majorité à la Chambre des Représentants nomme le président et une majorité des membres des comités qu'il établit, la même règle s'appliquant au Sénat.

n'importe quel agenda politique.

VI - L'AVENIR DU GAO

Il est difficile de prévoir si cette stratégie réussira oui ou non. Le pessimisme est compréhensible. Après avoir réduit les effectifs du GAO du tiers, le Congrès, qui sera encore à l'avenir confronté à de sévères contraintes budgétaires, ne l'autorisera sans doute qu'à se développer graduellement au cours des prochaines années (s'il permet une croissance quelconque). Cela pourrait affecter la capacité du GAO à accomplir la quantité et la variété de travaux nécessaires pour être crédible aux yeux de la nouvelle direction du Congrès.

Les changements survenus au sein du Congrès peuvent aussi alimenter le pessimisme. Vu la faible adhésion des membres aux structures institutionnelles du Congrès et en conséquence la réduction de l'influence des présidents de comité, si le GAO réussissait à retrouver la confiance de ces derniers, il ne s'ensuivrait pas nécessairement un renforcement du soutien que lui accorde l'ensemble du Congrès. Étant donné la rigidité idéologique existant aux deux extrémités de l'échiquier politique, il semble que les opinions de nombreux législateurs sur plusieurs sujets soient presque entièrement gouvernées par des considérations idéologiques. La capacité du GAO à fournir des faits objectifs et une analyse impartiale leur apparaît au mieux comme sans intérêt et le plus souvent comme nuisible.

Ainsi, on pourrait juger bien sombres les perspectives d'avenir du GAO et croire qu'il dépérira probablement, du moins jusqu'à ce que de nouvelles circonstances amènent le Congrès à apprécier de nouveau ses services. Mais d'autres facteurs portent à plus d'optimisme. Dans le passé, le GAO a aussi connu des périodes au cours desquelles ses analyses et ses avis n'étaient pas bien accueillis et où le Congrès ne l'appréciait guère. Ce fut le cas par exemple dans les années 60 lorsqu'il a vertement critiqué les pratiques douteuses et les profits réalisés par les fournisseurs du secteur de la défense. Les plaintes des fournisseurs et des responsables gouvernementaux ont décidé un président sympathique à leur cause à organiser une série d'audiences qui fournirent une occasion de critiquer sévèrement le “traitement injuste” que le GAO réservait à ces entreprises [121]. L'impopularité dont le GAO fut l'objet pendant quelque temps parmi les partisans d'un accroissement des dépenses militaires atteignit une telle ampleur que l'incident a eu une influence durable sur la perception du GAO par l'industrie de la défense et au Congrès. Par la suite, cependant, d'autres membres du Congrès encouragèrent le GAO à examiner à nouveau et de façon agressive l'ensemble du processus d'approvisionnement en armes, ce qui lui permit de rétablir sa crédibilité dans ce domaine.

Pour ceux qui connaissent bien l'histoire du GAO (et sont bien disposés à son égard), il est probable que les difficultés actuelles constituent une mauvaise passe et qu'elles ne dureront pas plus que les problèmes rencontrés dans les années 60. Lorsqu'on les replace dans une perspective historique, les sources de pessimisme apparaissent beaucoup moins convaincantes. Il est certain que la réduction des effectifs est douloureuse (comme l'a été celle encore plus importante survenue après la seconde guerre mondiale) et qu'elle limite le volume de travail que le GAO est en mesure d'effectuer. Mais il est aujourd'hui beaucoup mieux équipé pour y faire face. Ses équipes appliquent maintenant des méthodes sophistiquées (et exigeant moins de travail) de cueillette et d'analyse des données; les investissements en

---

[121] C'est au cours de ces audiences que le Contrôleur général Campbell présenta sa démission pour raison de maladie. On sait peu de choses sur l'origine de cette maladie mais de nombreux observateurs considèrent que le stress créé par les dures critiques du GAO et de sa direction a constitué un élément déterminant.

informatique et en télécommunication nécessaires pour tirer parti de ces compétences ont été effectués. Certes, le GAO doit effectuer un tri serré des missions qu'il exécutera mais il est tout à fait capable d'accomplir le travail nécessaire.

Il est peu probable que perdurent les changements gênants survenus au Congrès. Pour que ce dernier puisse fonctionner, la grande majorité des membres doivent généralement manifester un certain sens de la discipline interne et faire preuve de souplesse idéologique, à défaut de quoi la paralysie s'installera. Ceci n'implique pas que les membres se conformeront (ou devraient se conformer) automatiquement aux opinions des dirigeants. Cela signifie plutôt qu'ils finiront par reconnaître que la négociation et le compromis constituent des éléments essentiels du processus législatif et qu'ils doivent avoir confiance dans la structure de direction (les dirigeants du parti et les présidents de comité) pour négocier de façon avisée et établir des compromis toujours insatisfaisants mais quand même préférables à la paralysie. Lorsque les législateurs qui font pour la première fois partie de la majorité en seront persuadés, les présidents de comité devraient éprouver beaucoup moins de difficultés à les convaincre de l'utilité du GAO pour le Congrès.

L'existence d'un processus politique rationnel au sein d'une société démocratique implique que les participants à ce processus disposent d'une information appropriée et fiable. Les institutions qui fournissent cette information sont toujours vulnérables aux attaques de ceux qui, pour des motifs idéologiques ou autres, ne partagent pas les conclusions de politiques tirées de cette information. La seule ligne de défense qu'elles peuvent adopter est de continuer à transmettre une information pertinente et fiable sachant que, le moment venu, les participants au processus politique reconnaîtront sa valeur ainsi que celle de l'institution qui la leur procure. Telle est la situation dans laquelle se trouve le GAO aujourd'hui ce qui justifie l'optimisme de l'auteur quant à son avenir.

Pour en savoir plus...

HAVENS, Harry S. (1990), *The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluation*, U.S. General Accounting Office, GAO/OP-2-HP.

MOSHER, Frederick C. (1984), *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press.

MOSHER, Frederick C. (1979), *The GAO: The Quest for Accountability in the American Government*, Westview Press.

KLOMAN, Erasmus E. ed. (1979), *Cases in Accountability: The Work of the GAO*, Westview Press.

Les publications du GAO peuvent être obtenues à :
Office of International Audit Organisation Liaison, US General Accounting Office, 441 G Street, NW, Washington, D.C., 20548, États-Unis.
Adresse électronique (Internet) : http://www.gao.gov.

Quatrième Partie

AIRES DE CO-RESPONSABILITÉ ENTRE CENTRE ET BUDGET :

LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LES TRANSFERTS AUX PERSONNES

PRÉSENTATION DE LA PARTIE IV :

UN ENJEU PRESQUE RÉGLÉ, DES SOLUTIONS À INVENTER

I - ENTREPRISES PUBLIQUES

Le texte de Jacques Fournier porte sur l'évolution européenne -- et en particulier française -- en matière d'entreprises publiques. Ce secteur a subi des bouleversements considérables au cours des deux dernières décennies, en connaît d'autres présentement dans l'énergie, le transport aérien et les télécommunications et, à partir des évolutions observées en Nouvelle-Zélande par exemple, on peut voir des changements additionnels se profiler à l'horizon dans des domaines autrefois aussi unanimement réservés à la puissance publique que la gestion du spectre radio ou les systèmes de sécurité aérienne.

Le progrès technique, la mondialisation et l'intégration commerciale des régions du globe, tout autant que les coûteux échecs enregistrés dans le passé, ont complètement mis a mal des traditions d'intervention fondées sur une utilisation plutôt laxiste des notions de monopole naturel, de politique industrielle et de gestion micro-économique

Dans un contexte dominé par la déréglementation et la privatisation, l'auteur montre combien certains choix quant au mode de propriété d'entreprises restent conditionnés par les préférences politiques et bien souvent par les coûts politiques de s'en prendre aux intérêts acquis des personnels et des fournisseurs de monopoles bien en place et bien en cours. En outre les bienfaits supposés de la privatisation -- particulièrement pour les grands services d'utilité publique -- restent dans bien des cas subordonnés au développement de méthodes appropriés de régulation, par exemple dans le cas des approvisionnements en eau.

Par contre l'article établit clairement combien les mentalités, la formulation même des enjeux liés aux entreprises publiques ont évolué au cours des dernières années. Sont en effet disparus et les discours et les tentatives d'utiliser ces institutions comme modèles sociaux, notamment en matière de relations de travail, comme vecteurs de restructurations industrielles et de politiques industrielle décidées par l'État. Dans la même veine, la gestion indépendante et commerciale des entreprises publiques œuvrant sur des marchés concurrentiels doit être considérée aujourd'hui comme relevant des principes de base. C'est ce que l'auteur appelle “la banalisation de l'entreprise publique”. Restent la gestion et le contrôle des risques comme problèmes fort mal résolus pour les pays qui désirent conserver au secteur public de grandes entreprises, notamment financières.

Enfin, Fournier s'attache aux relations entre l'État et ses entreprises, notamment aux méthodes susceptibles de préserver la nécessaire indépendance des gestionnaires, de favoriser l'efficacité des organisations tout en maintenant la capacité des gouvernements à utiliser efficacement ces instruments d'intervention. Par exemple, les contrats de plan en France ont permis une approche contractuelle capable de favoriser cette culture des résultats qu'on s'efforce par ailleurs d'inculquer à la fonction publique. Ces contrats de plan, entre autres, distinguent clairement les missions de service public des obligations commerciales, contiennent des obligations réciproques au plan financier, notamment en qui concerne l'utilisation des entreprises à des fins sociales comme par exemple les rabais consenties à certaines populations dans les transports ou les communications.

II - LES DÉFIS DE LA GESTION DES TRANSFERTS

L'ouvrage se termine par un article de Lacasse sur les transferts aux personnes qui offre une explication des dérives de coûts et de clientèles observées en ce domaine dans 13 pays de l'OCDE. Les transferts dont il est ici question sont ceux effectués aux personnes et aux familles sous conditions de pauvreté, de chômage, de handicap ou de maladie.

Au-delà des très importantes différences entre pays au niveau de la structuration et des institutions de gestion des politiques de transferts, on trouve les constantes suivantes dans tous les pays étudiés:

- Des coûts et des clientèles bien supérieurs aux prévisions à moyen terme.

- Des interdépendances marquées au niveau des clientèles entre politiques conçues comme indépendantes (par exemple, chevauchements et migrations entre minima sociaux et assurance-chômage ou rentes d'invalidité). Les programmes apparemment bien ciblés à l'origine s'avèrent poreux les uns par rapport aux autres.

- Une faiblesse chronique et mal appréciée au départ de la technologie de contrôle de l'éligibilité des diverses politiques; par exemple la qualité de chômeur involontaire pose des problèmes connus depuis longtemps mais les critères supposés étanches en matière de handicap et de maladie se sont avérés aussi très vulnérables.

- Des évolutions à la hausse des clientèles, affectant sensiblement le marché du travail et qui sont survenues sans que prennent place des changements délibérés des politiques. Le mécanisme d'inflation réside dans une accumulation de petits changements survenus à la marge, sur le terrain, essentiellement dans les conditions effectives d'accès aux prestations. Par conséquent c'est la gestion des programmes qui est surtout en cause.

Aucune recette uniforme n'a encore surgi des tentatives de réforme dans le pays de l'OCDE. Un chose est certaine: pour que les politiques de transferts cessent durablement d'obérer les budgets publics, sans pour autant mettre à mal une solidarité chèrement acquise, les changements apportés à ces politiques devront s'attaquer non seulement à leurs structures et à leurs conceptions -- ce qui est acquis -- mais aussi à la façon de gérer la mise en œuvre de ces politiques, notamment en mettant en cause des dogmes comme la décentralisation, l'implicxation des partenaires sociaux et le ciblage précis de toutes les politiques de ce type.

ENTREPRISES PUBLIQUES ET POLITIQUES PUBLIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE

Jacques FOURNIER

Jacques Fournier est conseiller d'État. Ancien élève de l'École Nationale d'Administration, il a exercé notamment les fonctions de secrétaire général du gouvernement français (1982-1986) et de président de deux grandes entreprises publiques françaises, le Gaz de France et la SNCF (1988-1994).

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

RÉSUMÉ

Le chapitre fait le point sur la situation existant dans les pays de l'Union européenne, des évolutions qui sont en cours dans ces pays ainsi que des orientations qui se dégagent au niveau communautaire.

La première partie analyse les expériences nationales et la place qu'elles font au secteur public. Un secteur public relativement important s'est constitué dans tous les pays européens, dans le courant du XXème siècle. Sa création a répondu principalement à des considérations de service public et de politique industrielle.

- *Service public* : il s'agit de la fourniture de certains biens essentiels à la population, notamment en matière de transport (ferroviaire, aérien), de distribution d'énergie (gaz, électricité), de communication (poste, télécommunication, audiovisuel) et de services urbains (eau, assainissement).

- *Politique industrielle* : les États ont estimé devoir prendre le contrôle d'activités jugées essentielles pour le développement national telles que les mines, la métallurgie, la construction automobile et aéronautique ou le secteur des banques et des assurances.

Dans tous les pays Membres de l'Union européenne, le secteur public est ainsi apparu comme l'une des composantes du modèle de développement. Ce secteur a occupé et occupe encore une place significative dans l'économie. Les entreprises qui le composent ont des formes d'organisation et des régimes différents, que le chapitre analyse du point de vue de leur statut juridique, de leur niveau d'intervention, du contrôle exercé sur elles par l'État, de leur règles d'administration et de l'établissment de leurs comptes.

Plusieurs résultats positifs peuvent être inscrits à leur actif (contribution au développement économique et à la cohésion sociale), mais elles se sont aussi heurtées dans la période récente à un certain nombre de problèmes d'ordre financier, social et politique.

La seconde partie est consacrée aux transformations actuellement en cours dans le secteur public de l'Union européenne. Ces transformations trouvent leur origine à la fois dans l'approfondissement de la communauté européenne et dans les tendances nouvelles des politiques nationales. Privatisation, ouverture à la consurrence et modernisation des entreprises publiques sont les trois principaux volets de ces évolutions.

Des programmes de privatisation ont été mis en œuvre dans la plupart des pays ; le chapitre en analyse les motivations et en décrit les grandes lignes. C'est au Royaume-Uni que le processus a été conduit de la manière la plus systématique. En France, il concerne les entreprises du secteur concurrentiel mais ne porte pas sur celles qui sont investies de missions de service public.

L'ouverture à la concurrence est fortement poussée par la dynamique communautaire. Elle touche notamment les secteurs des grands services publics de réseaux tels que le transport et la distribution d'énergie, les chemins de fer, la poste et les télécommunications, où les entreprises publiques se trouvaient en situation de monopole. Mais elle doit tenir compte, sur la base de l'article 90 du Traité de Rome, des missions d'intérêt économique général confiées à ces services. Le chapitre examine les problèmes qui se posent dans cette perspective, l'état d'avancement des directives communautaires concernant les différents

secteurs et les discussions qui ont actuellement lieu à ce sujet.

Les entreprises publiques sont enfin engagées dans un processus de modernisation, qui porte notamment sur leur statut juridique et leurs méthodes de *management*, l'affirmation de leur autonomie de gestion, une décentralisation des responsabilités en leur sein et la renégociation de certains aspects du statut de leur personnel.

Les évolutions ainsi décrites déplacent les centres d'intérêt que peuvent avoir les auteurs des politiques publiques vis-à-vis des entreprises publiques. La contribution que ces entreprises ont pu apporter pendant longtemps à la mise en œuvre de la poltique économique ou sociale générale du gouvernement en matière d'investissement, d'emploi, de salaires et de prix devient moins importante que par le passeé. En sens inverse, la notion de service public ou de service d'intérêt économique général demeure fortement présente.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 299

I - Les expériences nationales et la place du secteur public 299

A. Une composante du modèle de développement 299
B. Une place significative dans l'économie 300
C. Des formes d'organisation et des régimes juridiques différents 301
D. Des résultats mais aussi des problèmes 304

II - L'approche communautaire et les évolutions en cours 305

A. Les programmes de privatisation 306
B. L'ouverture à la concurrence 308
C. La modernisation des entreprises publiques 310

Observations terminales 313

“Pour en savoir plus” 315

INTRODUCTION

Dans le cadre du passage à l'économie de marché et sous l'effet des privatisations, le secteur public de l'économie est en voie de régression rapide dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il n'en demeure pas moins important et le restera au moins encore un certain temps.

À partir de ce constat, deux questions se posent :

- L'une dans l'immédiat : quelle organisation est-il souhaitable de donner à ce secteur de l'économie et quel rôle doit-on lui assigner au cours de cette période de transition?

- À l'autre pour le futur : quelle place envisage-t-on de lui ménager à l'issue de cette période ?

La réponse à ces questions peut être facilitée par l'examen de la situation existant à cet égard dans les pays de l'Union Européenne, des évolutions qui sont en cours dans ces pays ainsi que des orientations qui se dégagent au niveau communautaire.

Tel est l'objet de la présente note. Elle prend principalement appui sur l'expérience française mais l'analyse a été élargie, chaque fois que la documentation disponible le permettait, aux autres pays de l'Union.

Il n'est question ci-dessous que des entreprises publiques, c'est-à-dire des entités qui répondent à la double condition d'être placées sous le contrôle effectif de l'État ou d'une collectivité publique et d'avoir au moins pour partie une activité économique marchande. Les administrations publiques qui remplissent des tâches régaliennes (Justice, Défense, etc.) ou fournissent des services non marchands (Éducation, santé) ne sont pas traitées.

I - LES EXPÉRIENCES NATIONALES ET LA PLACE DU SECTEUR PUBLIC

A. Une composante du modèle de développement

Un secteur public relativement important s'est constitué dans tous les pays européens dans le courant du XXème siècle.

Sa création a répondu principalement à des considérations de service public et de politique industrielle.

Service public : est placée en France sous un régime de service public la fourniture de certains biens essentiels à la population, notamment en matière de transport (ferroviaire, aérien), de distribution d'énergie (gaz, électricité), de communication (poste, télécommunication, audiovisuel) et de services urbains (eau, assainissement). Les entreprises qui assurent cette fourniture sont soumises à un certain nombre

d'obligations particulières (continuité du service, égalité d'accès, adaptabilité, etc) en contrepartie desquelles elles disposent de droits spécifiques, pouvant aller jusqu'à une situation de monopole et elles peuvent recevoir des compensations financières. Sous des formes et avec des appellations diverses un régime analogue existe dans tous les pays de l'Union.

Certes ces biens peuvent être fournis par des entreprises privées placées sous un régime de franchise ou de concession. Ce fut longtemps le cas en France pour le chemin de fer ou l'électricité. Mais l'on a généralement estimé, dans les années qui ont immédiatement précédé ou suivi le dernier conflit mondial, que l'intérêt public dont ces activités doivent être porteuses serait mieux assuré si leur gestion était elle-même publique. Ce principe a même été constitutionnellement reconnu dans certains pays, en Allemagne par exemple pour la poste et le chemin de fer.

Politique industrielle : pour des raisons stratégiques et en raison soit de la carence de l'initiative privée soit du manque de confiance des pouvoirs publics à son égard, les États ont estimé devoir prendre le contrôle d'activités jugées essentielles pour le développement national. Diverses branches industrielles (mines, métallurgie, construction automobile et aéronautique), les secteurs des banques et des assurances ont été les objets principaux de ces interventions. On trouve à cet égard une grande diversité d'un pays à l'autre.

En France une vague importante de nationalisations, portant sur de grands groupes industriels et une bonne partie des établissements bancaires, est encore intervenue dans cette perspective au début des années 1980.

Au-delà des finalités propres à chacun des secteurs qui le composent, l'ensemble du secteur public ainsi constitué a été utilisé par les gouvernements au service de leur politique économique générale, à un moment où celle-ci restait assez fortement marquée d'économie dirigée (contrôle des prix, surveillance des salaires). On a voulu aussi parfois faire des entreprises publiques une vitrine sociale (accord Renault en France, 1957). On s'est appuyé sur elles pour mettre en œuvre les orientations d'aménagement du territoire.

Dans tous les pays membres de l'Union Européenne le secteur public est ainsi apparu comme l'une des composantes du modèle de développement.Ces pays sont toujours restés en économie de marché. Mais ils ont estimé que, au delà de la simple régulation du marché, un certain degré d'intervention directe de l'État dans l'économie s'avérait nécessaire. Les concepts d'*économie mixte* ou d'*économie sociale de marché* rendent compte de ce modèle de développement qui différencie l'Europe des États-Unis ou du Japon par exemple.

B. Une place significative dans l'économie

Les statistiques régulièrement établies par le CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) en liaison avec l'office statistique des communautés européennes permettent de mesurer la place des entreprises publiques dans l'ensemble de l'économie marchande non agricole des pays de l'Europe de l'ouest. Elles sont établies en fonction de trois critères : les effectifs (nombre de personnes employées), la production (valeur ajoutée) et les investissements (formation brute de capital fixe). La moyenne arithmétique de ces trois taux peut être, en première approximation, considérée comme représentative de l'impact du secteur public dans l'économie considérée.

Globalement, pour les 12 pays composant l'Union avant son dernier élargissement, l'évolution au cours des vingt dernières années a été la suivante (en pourcentage du total des entreprises marchandes non agricoles).

	fin 1973	fin 1982	fin 1988	fin 1994
Effectifs	8.3	12.8	10.6	7.9
Valeur ajoutée	11	14.1	12	1O
Investissement	22	22.9	17.3	14
Impact global	13.8	16.6	13.3	10.5

On voit que la croissance de l'après-guerre s'est poursuivie pendant les années 70, mais que, après un pic en 1982, il y a eu une assez forte décroissance au cours des 12 dernières années. On voit également que la place actuelle des entreprises publiques reste significative puisqu'elle est de l'ordre de 10 pour cent du total. Cette moyenne recouvre des différences sensibles selon les pays et selon les secteurs économiques concernés.

Les pays dans lesquels le secteur public est le plus important (entre 15 et 20 pour cent) sont dans l'ordre l'Autriche, le Portugal, la Grèce, l'Italie et la France. Viennent ensuite cinq autres pays où l'impact moyen est compris entre 10 et 13 pour cent : ce sont la Suède, l'Irlande, le Danemark, l'Allemagne et la Finlande. L'impact n'est plus que de sept à neuf pour cent en Belgique et aux Pays-bas et il descend à quatre à cinq pour cent au Royaume-Uni et au Luxembourg.

Par secteurs , le secteur public reste majoritaire (entre 50 et 60 pour cent) dans les transports, les télécommunications et l'énergie. Il est un peu inférieur à 20 pour cent dans les services financiers. Il est beaucoup plus faible dans le reste de l'industrie et du commerce, avec cependant des implantations parfois importantes dans la métallurgie, l'automobile, l'aéronautique, l'espace, la construction navale et la chimie.

C. Des formes d'organisation et des régimes juridiques différents

Il n'existe pas un modèle unique d'entreprise publique dans les pays d'Europe de l'ouest. On trouve au contraire une grande diversité dans les statuts juridiques et les formes d'organisation. Elle s'explique par le caractère très pragmatique du processus qui a conduit à la constitution du secteur public à l'intérieur de chaque pays.

1. On trouve dans la plupart des pays trois types de statut juridique.

- celui de service sans personnalité morale d'une collectivité publique. C'est ce qu'on appelle en France une régie. La poste et les télécommunications étaient encore organisés sous ce régime jusqu'en 1990.

- celui d'entité spécifique soumise au moins pour partie à un régime de droit public : “établissement public” en France, “agence commerciale” en Suède, “*public corporation*” au Danemark, etc. Les chemins de fer, l'électricité et le gaz sont organisés en France sous ce modèle.

- celui de société commerciale soumise à un régime de droit privé ayant la collectivité publique pour actionnaire unique (on parle alors en France de société nationale) ou majoritaire (on parlera alors de société d'économie mixte). Les banques et les entreprises industrielles ont en France ce statut.

Les trois formes se retrouvent dans la plupart des pays. La première est en régression car elle n'assure pas suffisamment la souplesse de gestion de l'entreprise. La seconde est souvent adoptée pour les entreprises chargées d'une mission de service public. La troisième est retenue en général pour les entreprises du secteur concurrentiel, mais on a parfois tendance aujourd'hui à l'adopter aussi pour les services publics (cas des chemins de fer en Allemagne ou en Italie par exemple).

2. *L'entreprise publique peut être constituée soit au niveau local soit au niveau national.*

En France, en Italie, au Royaume-Uni avant les privatisations, le modèle dominant est celui de grandes entreprises nationales dont les établissements sont souvent répartis sur l'ensemble du territoire. C'est l'organisation retenue en France pour les grands services publics de transport, d'énergie, de télécommunication, mais aussi pour les grandes entreprises publiques bancaires ou industrielles. De même au Royaume-Uni où, sauf pour les transports routiers et la distribution de l'eau, les entreprises publiques étaient constituées au niveau national (*British Gas, British Telecom, British Rail, British Coal, le Post Office*, etc.).

Dans d'autres pays les entreprises locales ou régionales occupent une place beaucoup plus importante. C'est le cas en Allemagne et dans les pays scandinaves. En Allemagne il existe des banques publiques régionales qui jouent un rôle important dans le développement et l'aménagement du territoire. Et c'est au niveau des grandes agglomérations que sont organisés les services de transport et ceux qui assurent la distribution d'énergie. En Suède, au Danemark les entreprises locales sont très nombreuses, plus de 1 300 en Suède par exemple.

Il est à noter que les processus de privatisation actuellement en cours touchent beaucoup plus les entreprises nationales que les entreprises locales.

3. *Les structures de contrôle de l'État sur les entreprises publiques varient également d'un pays à l'autre.*

En Italie par exemple le secteur public a été constitué en trois étages : les sociétés de base, les holdings de droit public qui en assurent le contrôle et le ministère des participations d'État qui est censé piloter l'ensemble du dispositif. Les trois principaux holdings étant l'IRI (Institut pour la Reconstruction Industrielle), l'ENI (Office National des Hydrocarbures), et l'EFIM (Office pour le Financement de l'Industrie Manufacturière).

En Espagne, en Autriche également, de grandes holdings viennent s'interposer entre l'État et les entreprises publiques : ainsi de l'INI (Institut National de L'industrie) en Espagne ou de l'OIAG en Autriche.

Ailleurs au contraire, et c'est le cas en France, chaque entreprise est directement placée sous le contrôle (la tutelle) du ministère “technique” le plus intéressé à son activité. Électricité de France et Gaz de France relèvent ainsi de la tutelle du Ministère de l'Industrie, la SNCF (chemins de fer) sous la tutelle du Ministère des Transports, etc. Dans le même temps et pour toutes les entreprises s'exerce également la tutelle du Ministère des Finances. Le ministère technique se place du point de vue de la politique à mener dans le secteur considéré. Le Ministère des Finances assure la défense des intérêts financiers de l'État.

4. *L'administration des entreprises publiques est assurée conformément aux règles posées par leur statut, mais on trouve à ce sujet un certain nombre de données communes.*

Les organes dirigeants sont, en règle générale, désignés par l'État. Ainsi, en France, le Conseil d'administration est composé sur une base tripartite : un tiers de représentants de l'État, désignés sur proposition des ministères intéressés ; un tiers de représentants élus du personnel ; un tiers de “personnalités qualifiées” choisies par le gouvernement. Le Président du conseil d'administration et parfois le directeur général sont nommés par le Gouvernement sur proposition du conseil d'administration. Mais, compte tenu de la composition de celui-ci, le candidat proposé est en fait celui que le Gouvernement a déjà choisi.

Des contrôles divers s'exercent sur les entreprises publiques. Ils sont en général plus contraignants vis-à-vis de celles qui sont organisées sous la forme d'organismes de droit public. En France plusieurs formes de contrôle se superposent ainsi :

- le ministère technique est souvent représenté auprès du conseil d'administration par un commissaire du Gouvernement qui dispose parfois d'un droit de veto sur certaines décisions ;

- un corps spécialisé de contrôleurs d'État, placés sous l'autorité du Ministère des Finances, assure le contrôle économique et financier de la plupart des grandes entreprises publiques ;

- des procédures spécifiques de contrôle existent dans certains domaines tels que les investissements et les appels au marché financier (contrôle du FDES, fonds de développement économique et social), les accords salariaux, etc. ;

- un contrôle à posteriori est exercé sur les comptes des entreprises publiques par la Cour des Comptes.

Cette multiplicité des contrôles correspond à la diversité des points de vue à partir desquels les autorités publiques apprécient la gestion des entreprises du secteur public. Elle peut se révéler paralysante dans certains cas. La pratique des contrats de plan, sur laquelle on reviendra ci-dessous, permet toutefois d'en amortir les conséquences en contractualisant les modalités d'exercice des différents contrôles. Elle ne fait pas disparaître pour autant la marge d'action de l'entreprise : les services de contrôle n'ont pas toujours la capacité d'expertise et l'autorité politique qui leur permettrait de faire jeu égal avec elle. Enfin elle ne garantit évidemment pas contre des erreurs de gestion, ainsi que l'ont montré quelques exemples récents.

5. *Les comptes des entreprises publiques sont en général déconnectés de ceux de l'État mais ne restent pas sans répercussion sur eux.*

Les entreprises publiques ont des comptes autonomes. Cette solution découle de la reconnaissance de leur personnalité morale. Elle ne vaut donc pas pour ce que nous avons appelé les services en régie. Ainsi les postes et les télécommunications en France, avant les réformes opérées en 1990, avaient leurs comptes repris au budget de l'État sous la forme d'un budget annexe.

En dehors de ces cas les relations entre les comptes de l'État et ceux des entreprises publiques se réduisent aux mouvements qui peuvent aller des uns vers les autres et réciproquement :

- du côté des recettes, dividendes versés par les entreprises publiques à l'État actionnaire. Dans le budget français à l'heure actuelle ces ressources viennent pour 90 pour cent au total de trois entreprises : EDF (électricité), GDF (gaz), Télécom (télécommunications).

- du côté des dépenses, subventions versées par l'État aux entreprises publiques au titre des missions d'intérêt général remplies par elles : dans le budget français à l'heure actuelle ces dépenses vont pour 90 pour cent à une seule entreprise, la SNCF (chemins de fer).

À ces mouvements courants se superposent des mouvements en capital : recettes provenant des opérations de privatisation qui sont affectées d'une part à un compte de dotations en capital, d'autre part à un compte de désendettement.

Enfin il faut encore tenir compte des engagements potentiels que la situation des entreprises publiques peut faire peser sur les comptes de l'État. En particulier l'endettement de certaines de ces entreprises, longtemps encouragé par l'État en raison des commodités qu'il présentait pour lui, risque, dans la mesure où elles ne pourraient pas y faire face, de devoir un jour ou l'autre être repris par lui. C'est ce qui s'est passé pour le chemin de fer en Allemagne et le problème se pose aujourd'hui fortement pour le même secteur en France.

D. Des résultats mais aussi des problèmes

1. *Plusieurs résultats positifs peuvent être inscrits à l'actif des entreprises publiques en Europe de l'ouest.*

Du point de vue de la politique économique générale, l'existence d'un secteur public important a contribué à la reconstruction puis au développement de l'économie européenne après le dernier conflit mondial. Dans la décennie 1970, les investissements du secteur public ont permis d'atténuer les conséquences de la crise économique.

Des percées technologiques notables ont été accomplies sous l'égide des entreprises publiques, et, dans la mesure où elles impliquaient la réalisation d'investissements lourds ou la constitution de réseaux couvrant tout ou partie du territoire, la structure de ces entreprises a permis d'en assurer plus aisément la diffusion : ainsi pour le développement de l'énergie nucléaire ou pour la réalisation du TGV en France.

Dans le même temps ces entreprises se sont révélées capables de gérer des changements structurels parfois considérables: réduction de la production charbonnière, réductions d'effectifs et reconversion du réseau dans les chemins de fer, abandon de la production thermique pour le gaz, restructuration de la métallurgie etc .

Sur ce plan là, il est vrai, on a pu constater aussi des résistances et des blocages qui ont parfois donné lieu à des conflits sociaux importants. Mais, s'agissant de secteurs de l'économie caractérisés par une forte concentration d'effectifs salariés et par une culture professionnelle très spécifique, il n'est pas sûr que sous un autre statut les évolutions se seraient révélées plus faciles.

On peut dire enfin du secteur public qu'il a contribué à donner au développement économique européen son caractère équilibré. Ceci est vrai sur le plan de l'aménagement du territoire grâce à la constitution de réseaux de services publics ouverts dans des conditions de relative égalité à l'ensemble de la population, quel que soit son lieu de résidence. Ceci se manifeste aussi sur le plan du cadre de vie à la qualité duquel contribue la gamme des services offerts.

Là aussi, cependant le bilan doit être nuancé. La qualité des services offerts n'est pas la même partout et son insuffisance est pour partie à l'origine des problèmes auxquels le secteur public est aujourd'hui confronté.

2. Quels sont ces problèmes ? Ils sont d'ordre financier, social et politique.

Beaucoup d'entreprises publiques sont en situation déficitaire, sans qu'il soit toujours possible de distinguer entre les cas où cette situation découle de la mission même confiée à l'entreprise (service public offert à des tarifs inférieurs au coût réel, prise en charge volontaire de secteurs structurellement en crise) et les cas où elle est le résultat d'une mauvaise gestion. Quoi qu'il en soit cette situation est de plus en mal supportée par des gouvernements qui poursuivent dans le même temps la réduction des déficits publics. Ces mêmes gouvernements arrivent de plus en plus difficilement à dégager les ressources qui leur permettraient de jouer convenablement leur rôle d'actionnaire, en apportant aux entreprises publiques les capitaux nécessaires à leur développement. Celles-ci sont conduites à emprunter et l'accroissement de leur dette aggrave encore leur déficit.

La situation qui vient d'être décrite n'est pas générale. En France par exemple, en 1994, certaines grandes entreprises sont excédentaires : EDF (électricité) (+3 197 milliards), GDF (gaz) (+2 628), France Télécom (télécommunications) (+9 912), la Poste (+3 589), Renault (automobiles) (+3 636), Usinor-Sacilor (acier) (+1 006). D'autres sont déficitaires pour des raisons tantôt conjoncturelles [Thomson (électronique) (-2 103), Péchiney (aluminium) (-3 573), GAN (assurances) (- 3 142)], tantôt structurelles (Air France (-1 261), SNCF (chemins de fer) (-8 442), parfois aussi à la suite d'erreurs de gestion (Crédit Lyonnais (banque) (-12 102).

Ces difficultés financières reflètent au moins pour partie des lourdeurs de gestion et un manque de dynamisme qui ont également contribué à dégrader, au cours des dernières décennies, l'image des entreprises publiques dans un certain nombre de pays. Les critiques portent notamment sur les inconséquences du contrôle politique exercé sur les entreprises publiques et qui se manifesteraient dans un choix de leurs dirigeants opéré sur critères non professionnels et dans des impulsions parfois irréalistes ou contradictoires émanant des pouvoirs publics. Elles portent aussi sur la rigidité de leur organisation et de leur régime social qui s'opposeraient aux adaptations nécessaires.

De là à une remise en cause du principe même de la gestion publique, il n'y a qu'un pas, qui est effectivement franchi dans un certain nombre de pays.

Telles sont les données à partir desquelles il est possible d'examiner maintenant l'approche communautaire de ces problèmes et les évolutions qui sont en cours dans les pays de l'Union Européenne.

II - L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE ET LES ÉVOLUTIONS EN COURS

De profondes transformations sont actuellement en cours dans le secteur public des pays de l'Union Européenne. Elles trouvent leur origine à la fois dans l'approfondissement de la Communauté Européenne et dans les tendances nouvelles des politiques nationales.

La création du marché commun n'avait eu dans un premier temps que des répercussions limitées sur le fonctionnement du secteur public de l'économie. Mais, progressivement, les entreprises publiques sont entrées dans le champ de la politique européenne de la concurrence. Cette tendance s'est renforcée, à la fin des années 1980 avec l'instauration du marché unique et la préparation de l'échéance du 1er janvier 1993.

Parallèlement les politiques économiques nationales se sont de plus en plus orientées vers des solutions purement libérales, le Royaume-Uni étant allé le plus loin dans cette voie mais beaucoup d'autres

pays s'étant également engagés dans des programmes de privatisation et de dérégulation.

Un secteur public n'en continue pas moins à exister. Il est partout le siège d'un effort de modernisation et le rôle qu'il doit jouer, tant au niveau national qu'au niveau communautaire, donne lieu à discussion.

Privatisation, ouverture à la concurrence et modernisation des entreprises publiques sont ainsi les trois principaux volets des évolutions en cours.

A. Les programmes de privatisation

1. La privatisation constitue pour le secteur public une évolution radicale puisqu'elle n'aboutit à rien moins qu'à sa disparition.

Sur ce point le traité de Rome ne donne en lui-même aucune orientation : l'article 222 laisse aux États membres le soin de déterminer la propriété des entreprises.

Mais un mouvement très général de privatisation s'est engagé au niveau des États. Il touche pratiquement tous les pays de l'Union Européenne et s'étend bien au delà. On peut dire qu'il prend aujourd'hui l'allure d'une véritable lame de fond.

À la racine de ce mouvement :

- la conviction idéologique de la supériorité de la gestion privée, très présente par exemple au Royaume-Uni;
- la pression du capital privé désireux de pénétrer dans des secteurs qui, tel par exemple celui des télécommunications, peuvent lui être profitables;
- les mauvais résultats enregistrés par les entreprises publiques dans un certain nombre de pays, comme l'Italie ou, encore, le Royaume-Uni;
- des raisons purement financières, la privatisation permettant d'apporter des ressources au Budget de l'État. Ces ressources ne sont certes pas renouvelables mais leur concours, s'agissant de programmes qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, n'est pas négligeable, dans une période où la réduction des déficits budgétaires est, pour beaucoup de pays, un objectif prioritaire.

2. C'est au Royaume-Uni que le processus de privatisation a été conduit, au cours des 15 dernières années, de la manière la plus systématique. Tous les motifs plus haut énoncés s'y sont cumulés. Il a touché aussi bien les entreprises investies de missions de service public que celles du secteur purement concurrentiel. Au cours des dernières années il a rapporté en moyenne cinq milliards de livres par an au budget britannique et, en 15 ans, il a fait passer l'impact global du secteur public dans l'économie marchande non agricole de plus de 15 à moins de cinq pour cent.

En Allemagne, mis à par le cas des entreprises de l'ex Allemagne de l'est, qui relève d'une autre problématique, les privatisations sont conduites de façon beaucoup plus modérée et pragmatique. Elles n'ont que peu touché les nombreuses entreprises publiques locales ou régionales et se sont traduites

essentiellement par la vente d'actions détenues par l'État fédéral dans des entreprises du secteur concurrentiel.

En Italie où existe un secteur public important, qui connaît de très lourds problème sur les plans de l'équilibre financier et de l'efficacité de gestion, la question des privatisations est à l'ordre du jour depuis plusieurs années et un processus d'ensemble extrêmement complexe a été lancé dans cette direction. Il passe par la transformation des grandes holdings publiques en sociétés commerciales dont les actions peuvent être introduites en bourse, la privatisation pouvant procéder soit d'une cession partielle des actions de la holding, soit de la cession de sociétés filiales.

En Espagne la principale holding publique l'INI, a regroupé dans sa filiale TENEO celles des sociétés dont elle a le contrôle qui se révèlent rentables et qui ont vocation à être privatisées en fonction des opportunités offertes par le marché.

En France on a connu dans les 15 dernières années, au fil de l'alternance politique, quatre phases successives : fort mouvement de nationalisations en 1981 et 1982 ; première phase de privatisations de 1986 à 1988 ; période du ni-ni (ni privatisations ni nationalisations) de 1988 à 1993 ; deuxième phase de privatisation depuis 1993. Mais le mouvement de privatisation ne touche en France que les entreprises du secteur dit concurrentiel et ne concerne pas celles qui sont chargées d'un service public (électricité, chemins de fer, télécommunications). Le gouvernement français envisage cependant aujourd'hui, pour permettre des alliances stratégiques se traduisant par des prises de participation croisées, d'ouvrir minoritairement le capital de France Télécom.

Se dessine ainsi en France une nouvelle conception du champ du secteur public. Lorsqu'il s'agit de gérer un service public, c'est-à-dire une activité s'affranchissant au moins en partie des lois du marché et dans laquelle il y a à mettre en œuvre l'intérêt général, on aura tendance à considérer qu'il est normal de confier cette activité à une entreprise qui, en raison de sa nature publique, intériorise en quelque sorte le concept d'intérêt général et qui se trouve de surcroît à l'abri d'attaques en bourse.

Lorsqu'il s'agit au contraire d'activités soumises aux lois du marché, et même si elles sont de grande importance stratégique, on aura tendance -- sauf carence totale de l'initiative privée -- à les restituer au secteur privé. Les raisons de politique industrielle qui avaient inspiré les nationalisations de 1981 et 1982 ont aujourd'hui perdu beaucoup de leur importance.

3. Il n'est pas de l'objet de cette étude d'examiner les modalités retenues pour les privatisations dans les différents pays. On se bornera à ce sujet à deux remarques.

D'une part privatisation ne signifie pas obligatoirement perte totale de contrôle des pouvoirs publics sur l'entreprise privatisée. Il est des cas où la cession ne porte que sur une partie des actions, l'État restant actionnaire minoritaire, avec les droits attachés à cette situation. Par ailleurs la pratique, notamment utilisée au Royaume-Uni, de la "*golden share*" permet à l'État, lorsqu'il le juge nécessaire, de conserver un droit de veto sur certaines décisions importantes, concernant par exemple la composition des instances dirigeantes, la nationalité des administrateurs, la limitation du volume des participations, la préservation des actifs ou le maintien de certaines activités.

D'autre part un régime de service public peut continuer à exister dans le domaine d'activité concerné par la privatisation. Au Royaume-Uni un tel régime subsiste en matière d'électricité, de télécommunications ou de chemins de fer. Il est alors généralement organisé sur de nouvelles bases, avec notamment l'intervention d'une autorité régulatrice. Nous reviendrons sur cette question ci-dessous.

B. L'ouverture à la concurrence

Cette seconde tendance est distincte de la précédente et, à la différence de celle-ci, elle est fortement poussée par la dynamique communautaire. Il s'agit de faire jouer la concurrence, considérée comme facteur de progrès, partout où elle est possible.

Cette orientation est à la base du traité de Rome. Elle a été renforcée par l'acte unique et par le traité de Maastricht. L'article 3A inséré dans le traité de Rome par celui de Maastricht prévoit désormais que la politique économique commune doit être conduite “conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre”.

1. Le jeu de la concurrence ne pose normalement pas problème vis-à-vis des entreprises publiques d'ores et déjà placées dans le secteur concurrentiel. Pour ces entreprises, toutefois, des difficultés ont surgi à propos des aides accordées par les États aux entreprises.

Pour la commission, en effet, tout comportement d'un État, favorable à une entreprise, qui s'écarte de la conduite qu'aurait normalement un investisseur privé agissant sur le marché est constitutif d'une aide de l'État et soumis à ce titre au contrôle prévu par les articles 92 et 93 du traité. Sont ainsi considérés comme aide non seulement les concours directs (subventions) ou indirects (garanties ou bonifications d'intérêt) mais aussi par exemple la simple non perception de dividendes.

Cette approche revient à dénier toute spécificité aux entreprises publiques et elle fait abstraction des contraintes qui, même lorsqu'elles ne sont pas chargées d'une mission de service public, pèsent par ailleurs sur elles. C'est pourquoi elle est contestée par certains États.

2. Le jeu de la concurrence pose des problème beaucoup plus lourds dans les secteurs où auparavant des entreprise, en général publiques, se trouvaient en situation de monopole. Tel était notamment le cas pour les grands service publics de réseau tels que le transport et la distribution de l'énergie, les chemins de fer, la poste et les télécommunications etc.

La règle communautaire est ici posée à l'article 90 du traité. Il prévoit que les États, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux et exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire notamment aux règle de concurrence (art. 90-1) et que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie (art. 90-2). La Commission est chargée de veiller à l'application de ces dispositions (art. 90-3).

Le principe est donc la concurrence, sa limitation éventuelle n'est envisagée qu'à titre d'exception. Il est assez largement admis que cette exception doit jouer dans les cas de monopoles naturels, c'est-à-dire pour les activités où l'existence de rendements croissants justifie qu'elles soient confiées à un seul opérateur. La notion de monopole naturel recouvre notamment la gestion de l'infrastructure des grands réseaux de transport ou de distribution de l'eau ou de l'énergie ainsi que de l'infrastructure du chemin de fer. Elle ne s'applique pas en revanche pour l'exploitation des services qui utilisent ces infrastructures. Même pour l'infrastructure, elle peut être remise en cause par l'évolution des techniques, ce qui est le cas à l'heure actuelle dans le domaine des télécommunications.

Là où techniquement et économiquement il peut y avoir concurrence, la Commission a cherché à l'organiser sur la base de l'article 90. Les États et les entreprises concernées ont fait valoir les spécificités

qui selon eux justifiaient soit des dérogations au jeu de la concurrence soit des délais à son introduction. Il en est résulté une série de compromis dont le contenu varie selon le secteur concerné et évolue dans le temps.

3. Dans tous les secteurs des problème analogues se posent.

Faut-il introduire la concurrence dans le secteur considéré, c'est-à-dire permettre à de nouveaux opérateurs d'y intervenir à côté de l'opérateur public déjà installé ? C'est la question du droit d'accès à l'infrastructure pour le chemin de fer, de l'ATR (accès des tiers au réseau) pour l'électricité, de l'ONP (*open network provision*) pour les télécommunications etc.

Quelles obligations de service public doivent-elles être maintenues ? Le concept de “service universel” c'est-à-dire de prestations obligatoirement accessibles à l'ensemble de la population dans des conditions égalitaires tend à être posé dans certains secteurs, notamment la poste et les télécommunications.

Comment ce service public doit-il être financé ? Par le maintien de “droits exclusifs”, c'est-à-dire d'une certaine forme de monopole, au profit de l'opérateur qui en est chargé ? Par le versement de charges d'accès à cet opérateur ? Par un système de “play or pay”, chaque opérateur pouvant choisir entre sa propre participation au service public et le paiement de telles charges ? Par le versement direct de fonds publics aux opérateurs qui assurent le service public ? Chacune de ces solutions trouve une application ici ou là et aucune n'est interdite par le droit communautaire. En particulier des arrêts récents de la cour de justice des communautés (Corbeau, 1993 et commune d'Almelo, 1994) ont admis la validité de restrictions à la concurrence liées à l'exécution de missions de service public.

Faut-il, pour permettre un exercice loyal de la concurrence, imposer la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services dont elle est le support ? Le problème se pose notamment pour le chemin de fer. Jusqu'à présent seule la séparation comptable a été rendue obligatoire. Certains États sont allés (Royaume-Uni) ou prévoient d'aller (Allemagne) plus loin.

Ne faut-il pas, dans la même perspective séparer obligatoirement les fonctions d'opérateur et de régulateur ? Cette idée est assez généralement admise : là où, en situation de monopole, l'opérateur pouvait réguler lui-même le fonctionnement du réseau dont il était le seul utilisateur, il est logique que, en situation de concurrence, la fonction de régulateur soit isolée. Elle peut alors être exercée soit par les autorités déjà chargées du contrôle de l'opérateur (solution retenue en France) soit par une autorité indépendante (solution privilégiée au Royaume-Uni).

Quelle attitude doit-on adopter vis-à-vis des projets de coopération entre opérateurs de service public des différents pays? La Commission voit le plus souvent d'un mauvais œil de telles coopérations, craignant qu'elles ne constituent des ententes illicites au regard des règle du traité sur la concurrence. On peut pourtant juger qu'il est conforme à l'intérêt général de voir se développer, dans les grandes activités de réseau, des offres communes susceptibles d'améliorer la qualité des prestations fournies aux consommateurs européens de service public.

4. Répondant plus ou moins directement à ces questions *des directives communautaires sont maintenant intervenues dans la plupart des principaux secteurs concernés,*

C'est en matière de télécommunications que la libéralisation est aujourd'hui la plus poussée. La date du 1er janvier 1998 a d'ores et déjà été fixée pour l'ouverture totale à la concurrence. Des directives sont en préparation pour en fixer les modalités et pour poser les bases du nouveau régime qui sera alors

appliqué en ce qui concerne notamment le service universel, qui s'appliquera au service du téléphone, et l'interconnexion des réseaux.

Pour la poste le principe d'un service universel, couvrant le relevage, le transport et la distribution du courrier, a été retenu. Mais ici il y a limitation à la concurrence puisqu'il a été admis que, pour lui permettre d'accomplir sa mission, un certain nombre de services seraient réservés au prestataire du service universel. Des discussions portent encore sur la nature et l'étendue de ces services.

Pour le chemin de fer, qui est par ailleurs soumis à une forte concurrence inter modale, une certaine dose de concurrence intramodale est introduite progressivement. Une directive du 29 juillet 1991 prévoit une séparation au moins comptable entre gestion des infrastructures et exploitation du transport et elle organise un droit d'accès à l'infrastructure d'un pays par les opérateurs des autres pays dans deux cas : circulations de transit et transport combiné international de marchandises. Une nouvelle directive est en préparation fin 1995 : le projet de la commission consiste à élargir le droit d'accès à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs et à tous les transports de marchandises, qu'ils soient intérieurs ou internationaux.

En ce qui concerne l'électricité la France et d'autres pays ont fortement plaidé pour le maintien d'une organisation structurée. Il est à l'heure envisagé de laisser aux États une alternative entre deux systèmes : celui dit de l'accès des tiers au réseau qui, privilégiant la concurrence à tous les niveaux, permet aux consommateurs d'acheter l'électricité au producteur de leur choix et de la faire passer sur le réseau moyennant le versement d'un péage ; celui dit de l'acheteur unique qui, pour des raisons de service public et de politique énergétique, et tout en admettant la concurrence au niveau de la production, institue un gestionnaire unique du réseau de transport de l'électricité. Le Conseil des ministres devra se prononcer dans les mois qui viennent sur les limites de ces deux systèmes et les conditions de leur application .

5. Au delà de ces évolutions sectorielles *la question est parfois posée aujourd'hui de savoir s'il ne conviendrait pas de compléter les dispositions générales du droit communautaire* de façon à y faire, à côté de celle de concurrence, une place plus large à la notion de service public. Ce rééquilibrage pourrait prendre la forme soit d'une modification du traité lui-même soit de l'adoption d'une charte européenne du service public. Diverses propositions ont été formulées dans ce sens. Le sujet pourrait être abordé par la prochaine conférence intergouvernementale.

C. La modernisation des entreprises publiques

Les changements technologiques, les impératifs de la compétitivité, la concurrence du secteur privé et la menace des privatisations, l'évolution des besoins et de la demande sociale, les conception nouvelles en matière de management et de gestion des entreprises, tous ces facteurs ont au cours de la période récente donné naissance à un certain nombre d'évolutions et de transformations qui illustrent le mouvement général de modernisation dont les entreprises publiques sont le siège.

1. On observe, en premier lieu, une tendance à ce que l'on pourrait appeler la “banalisation” des entreprises publiques, celles-ci se rapprochant des autres entreprises du point de vue du statut juridique et des méthodes de management et concluant avec elles des alliances et prises de participation.

En ce qui concerne le statut on assiste à un double glissement : du service non doté de la personnalité morale à l'établissement public ; de l'établissement public à la société soumise au droit commun. Il arrive d'ailleurs que l'on passe directement de la première situation à la troisième.

On parle parfois de privatisation à propos de ces mouvements qui se sont opérés notamment en Allemagne et en Italie. Mais c'est par abus de langage : il y a bien privatisation du point de vue du droit applicable puisque l'on passe au statut de société. Cette privatisation du droit peut être l'antichambre de la privatisation du capital, car les sociétés en question vont pouvoir être cotées en bourse et leurs actions pourront donc être éventuellement cédées. Mais elle ne la constitue pas par elle même et les entreprises correspondantes peuvent fort bien rester possédées à cent pour cent par les collectivités publiques. C'est le cas du chemin de fer en Allemagne par exemple.

En ce qui concerne le management, on verra ci-dessous qu'il y a aujourd'hui un rapprochement entre les méthodes de gestion des entreprises privées et publiques, même si celles-ci conservent des caractéristiques propres et restent soumises à un certain nombre de contraintes qui leur sont spécifiques.

Cette banalisation permet aux entreprises publiques et privées de conclure plus facilement qu'autrefois des alliances qui peuvent prendre des formes diverses : groupements ou instituts de recherche communs, création de filiales communes, prises de participation croisées etc. De telles opérations se réalisent avec d'autres entreprises du secteur public mais aussi avec des entreprises privées et souvent hors des frontières. L'histoire économique des dernières années offre de très nombreux exemples de ce genre. Qu'il suffise de citer ici les alliances déjà conclues ou en cours de négociation dans le secteur des télécommunications.

À la séparation tranchée entre secteur public et secteur privé qui prévalait auparavant, tend ainsi à se substituer un continuum de situations à l'intérieur duquel la frontière entre les deux secteurs devient plus difficile à tracer. Plus que la notion de propriété du capital, c'est la notion de contrôle qui est sans doute à cet égard le critère déterminant.

2. La tendance à une plus grande autonomie de gestion s'inscrit dans le prolongement logique de la précédente. Elle se manifeste notamment à propos des modalités de choix des équipes dirigeantes et de l'établissement de relations contractuelles à moyen terme entre les entreprises publiques et l'État.

Sur le premier point, il reste encore en France des progrès à faire. Certes la durée du mandat des présidents d'entreprise publique, précédemment fixée à trois ans seulement, a été récemment portée à cinq ans, ce qui leur donne une plus grande indépendance vis-à-vis des autorités politiques. Par ailleurs les choix effectués par les gouvernements sont aujourd'hui peut-être moins fréquemment que par le passé dictés par des considérations politiques. Il reste que ces choix se font le plus souvent à la dernières heure, ce qui ne permet pas toujours d'organiser la transition dans de bonnes conditions, et que les remplacements en cours de mandat sont toujours possibles, à la discrétion du gouvernement.

Sur le second point, la pratique des contrats de plan ou contrats de programme, qui a tendu à se généraliser au cours des dernières années, constitue un facteur important d'autonomie de gestion. De tels contrats sont conclus entre l'État et la direction de l'entreprise pour une durée qui est en général de cinq ans. Ils fixent les grandes orientations de l'entreprise, précisent les missions spécifiques que lui assigne l'État et les moyens qu'il met éventuellement à sa disposition pour les réaliser, explicitent les modalités des contrôles qui s'exercent sur elle. Le contenu de ces contrats varie très fortement d'une entreprise à l'autre. Dans certains cas l'objectif d'évolution des prix (par exemple inflation moins x pour cent) en constitue l'élément essentiel. Ailleurs on détaillera le programme d'investissement et les obligations de service public.

Le caractère contractuel de ces documents et le fait qu'ils sont conclus pour une durée relativement longue renforcent la position de l'entreprise vis-à-vis de ses autorités de tutelle. En particulier elle n'est plus soumise, pour la détermination des concours que lui verse l'État, aux aléas de l'annualité budgétaire.

3. L'organisation et la gestion internes des entreprises publiques comportent des éléments qu'elles partagent avec l'ensemble des entreprises et des éléments spécifiques, tenant à leur caractère public et aux missions d'intérêt général qui leur sont confiées. Ces deux séries d'éléments demeurent présents mais la part des premiers tend à s'accroître par rapport à celle des seconds.

Il faut ici encore distinguer les entreprises purement concurrentielles et celles qui assument des missions de service public. Pour les premières la balance penche très nettement en faveur des formes d'organisation et des méthodes de management utilisées dans les entreprises privées. Pour les secondes elle reste plus équilibrée.

En matière d'organisation et s'agissant d'entités souvent très importantes, qui comptent de nombreux établissements et des effectifs pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers de personnes, les réformes vont généralement dans le sens de la décentralisation interne et d'une diffusion plus large des responsabilités : transformation des directions, services et établissements en centres ou unités autonomes, responsables de leurs résultats ; dans certains cas instauration entre ces centres de relations quasi-contractuelles dans le cadre d'un “marché interne” à l'entreprise ; recherche de formes responsabilisantes d'organisation du travail au niveau des ateliers et des équipes de travail.

Dans le même temps on voit se développer les pratiques de management participatif et de motivation des cadres qui sont aujourd'hui à l'honneur dans beaucoup d'entreprises. Mais un compromis doit ici être établi entre la culture managériale commune aux entreprises qui opèrent sur le marché et la culture de service public qui reste fortement présente dans un certain nombre d'entreprises publiques. Il y a inévitablement tension entre la recherche d'une meilleure performance économique et la satisfaction des objectifs de solidarité sociale ou territoriale assignés aux entreprises publiques. L'équilibre n'est pas toujours aisé à trouver et les difficultés rencontrées à cet égard sont l'une des explications des mouvements sociaux enregistrés fin 1995 dans le secteur public en France.

En tout état de cause les entreprise publiques, y compris une partie de celles qui bénéficient d'une situation de monopole, sont aujourd'hui pour la plupart placées dans un univers concurrentiel qui les contraint, si elles entendent préserver leur compétitivité, à un effort permanent d'amélioration de leur productivité. Ainsi du chemin de fer, soumis à la concurrence des autres modes de transport. Il en résulte dans certains secteurs d'activité (transport ferroviaire mais aussi postes, télécommunications, charbonnage, armement, etc.) des réductions considérables d'effectifs qui sont une autre source de difficultés sociales. Pour y faire face les entreprises publiques mettent en place des politiques actives en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, de formation, d'organisation des carrières et de reconversion. Elles y sont d'autant plus conduites que les pouvoirs publics attendent d'elles un comportement aussi exemplaire que possible dans le domaine de l'emploi.

Tous ces problème doivent être traités dans un contexte caractérisé par une forte présence syndicale et par des statuts relativement protecteurs. La conduite des relations sociales dans le secteur public s'avère de ce fait être tout à la fois un élément clé de la modernisation des entreprises et un exercice particulièrement périlleux. Elle implique un niveau élevé de dialogue social et de négociation. Dans la plupart des pays des évolutions sont en cours, allant généralement dans le sens d'une atténuation des particularismes et de l'introduction d'une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Les transitions peuvent être facilitées par l'aménagement d'une dualité de régime, l'ancien étant maintenu pour les personnels en place, le nouveau étant appliqué aux nouveaux venus.

S'agissant enfin des rapports entre les entreprises publiques et leurs clients-usagers-citoyens, deux points méritent d'être notés : l'exigence croissante d'une plus grande transparence dans le fonctionnement de l'entreprise et d'un renforcement du dialogue avec les usagers ; la recherche d'une meilleure conciliation entre l'exercice du droit de grève et le respect de l'obligation de continuité du service. Ainsi la loi italienne

du 12 juillet 1990 instaure une réglementation spéciale de la grève dans toute une série d'activités, le plus souvent assurées par des administrations ou des entreprises publiques, dont la permanence conditionne l'exercice effectif des droits fondamentaux constitutionnellement protégés.

OBSERVATIONS TERMINALES

1. Entre les trois grands modes possibles d'intervention de l'État dans la vie économique -- réglementation des activités privées, transferts de ressources, fourniture de services collectifs -- le tournant néo-libéral qu'ont connu au cours des deux dernières décennies la plupart des pays de l'Union Européenne a conduit à déplacer l'équilibre antérieur au profit du premier et au détriment des deux autres.

La réglementation continue à se développer et l'on s'aperçoit à cette occasion que libéralisme n'équivaut pas à dérégulation. La réglementation européenne de la concurrence illustre bien cette constatation.

Dans le même temps les transferts et les services collectifs sont plafonnés voire en régression, car (cette raison vaut pour les deux modes) l'on entend limiter le poids des prélèvements obligatoires qu'ils impliquent et (ceci ne vaut que pour les services collectifs) l'on souhaite que l'offre privée se substitue dans toute la mesure du possible à l'offre publique.

2. S'agissant de ce dernier mode d'intervention les évolutions en cours affectent inégalement les trois catégories de services ou d'entreprises qu'il recouvre.

- Sauf exception les services proprement administratifs, qui n'entrent pas dans le champ de cette étude, restent assurés principalement par les collectivités publiques à l'échelon national ou local. C'est le cas pour les services de souveraineté (sécurité, défense, diplomatie) ou pour les services sociaux ou culturels (éducation, santé). On note cependant dans certains pays (Royaume-Uni) la volonté d'encourager ici aussi le recours au secteur privé. On relève aussi l'introduction ici ou là, à l'intérieur de ces services, de mécanismes type marché (MTM);

- l'opposé les activités purement économiques tendent de plus en plus à être entièrement restituées au secteur privé. En d'autres termes les considérations de politique industrielle ou de défense des intérêts nationaux qui avaient conduit dans la plupart des pays à la constitution d'un secteur public important sont soit purement et simplement abandonnées soit très restreintes dans leur portée. Si des entreprises de cette catégorie restent aujourd'hui dans le secteur public c'est souvent non pas en raison d'une volonté délibérée mais plus simplement parce que leur situation propre ou l'état du marché ne permet pas de les privatiser dans de bonnes conditions. L'État garde ainsi pour plus ou moins longtemps le “fond du panier” des entreprises privatisables.

- Entre les deux catégories précédentes les services que l'on appelle en France “services publics industriels et commerciaux” et dans le traité de Rome “services économiques d'intérêt général” font l'objet de la part des États de choix contrastés. Certains pays les incluent dans le mouvement général de privatisation et ne conservent de l'intervention publique, dans le secteur correspondant, qu'une régulation plus poussée qu'ailleurs. L'exemple type est celui du Royaume-Uni avec les mesures prises au cours des 15 dernières années dans les domaines des

télécommunications, de l'énergie et des chemins de fer. D'autres pays au contraire restent attachés à l'idée que, pour ces activités, la collectivité doit conserver, directement ou par la voie d'un établissement public, la responsabilité de la fourniture même du service. C'est l'option qui a été retenue par la France. Entre ces deux exemples on trouve toute un gamme de solutions intermédiaires, dont certaines (Allemagne, pays nordiques) sont caractérisées par l'importance du rôle que jouent dans ces domaines les pouvoirs régionaux ou locaux.

Cette dernières catégorie de services fait l'objet à l'heure actuelle de réflexions menées tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Elles portent sur l'équilibre à assurer en leur sein entre exigence de rentabilité et préoccupation d'intérêt général, entre ouverture à la concurrence et maintien de droits spécifiques. Elle comportent des aspects communs à l'ensemble des services considérés et des aspects propres à chacun d'entre eux.

3. Les évolutions qui viennent d'être décrites déplacent les centres d'intérêt que peuvent avoir les auteurs des politiques publiques vis-à-vis des entreprises appartenant au secteur public.

La contribution que ces entreprises ont pu apporter pendant longtemps à la mise en œuvre de la politique économique ou sociale générale du gouvernement en matière d'investissement, d'emploi, de salaires et de prix devient beaucoup moins importante pour plusieurs raisons : la politique économique utilise moins qu'autrefois ces leviers spécifiques ; le rétrécissement du secteur public diminue son influence sur l'économie prise dans son ensemble ; le gouvernement souhaite assainir ce secteur et évite en conséquence de lui imposer des charges supplémentaires. Ceci dit le gouvernement français continue par exemple à adresser chaque année des directives salariales aux entreprises du secteur public et, en 1996, il y a ajouté des recommandations concernant la politique sociale, notamment pour encourager l'emploi des jeunes.

En sens inverse la notion de service public ou de service d'intérêt économique général demeure fortement présente. L'opinion publique est attachée au principe d'une intervention publique dans les domaines correspondants. Dans une période où se développent des phénomènes d'inégalités ou d'exclusion sociale, on attend des entreprises publiques gestionnaires de ces services publics qu'elles contribuent au renforcement de la cohésion sociale et à l'exercice effectif d'un certains nombre de droits fondamentaux des citoyens. Ces entreprises sont donc un instrument au service non seulement des politiques sectorielles correspondantes (transport, communications, énergie, etc.) mais aussi d'actions plus “horizontales” en matière notamment d'aménagement du territoire (desserte des zones rurales et des banlieues urbaines) d'environnement (prise en charge des coûts externes) et d'intégration sociale (politique tarifaire).

4. La situation du secteur public dans les pays d'Europe centrale et orientale présente sans doute des analogies mais probablement aussi beaucoup de différences par rapport à celle qui vient d'être décrite pour les pays de l'Union Européenne.

Dans tous ces pays un vaste programme de privatisation est en cours d'exécution. Les échanges pourraient porter non pas sur ce programme lui-même, qui n'entre pas dans le champ de notre étude, mais sur les problèmes qui, indépendamment de sa mise en œuvre, sont liés à l'éventuelle existence d'un secteur public :

- critères de composition d'un tel secteur;
- modes de gestion des entreprises publiques et rapports de celles-ci avec l'État ;
- Rôle des entreprises publiques pour la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Liaisons entre entreprises publiques et politique budgétaire.

Pour en savoir plus...

OCDE (1993), *Gérer avec les Mécanismes de Type Marché*, Service de la Gestion publique, Paris.

Cette publication peut être obtenue à :
OCDE, Service des publications
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
Tél. (33-1) 45 24 82 00, Télécopie (33-1) 45 24 85 00.

Centre européen des entreprises à participation publique (1995), *Europe, concurrence et service public*, Masson et A. Colin, Paris.

Cette publication peut être obtenue à :
Centre Européen des entreprises à Participation publique
15 rue de la charité
1040 Bruxelles
Tél. 2 219 2798
Le CEEP tient à jour les statistiques et la documentation concernant les entreprises publiques des pays de l'Union européenne.

CIRIEC, sous la direction de L. Monnier (1992), *Entreprises publiques et marché unique*, Labor, Bruxelles.

JOBERT, Lionel (dir.) (1994), *Le tournant libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.

STOFFAES, Christian (rapport de ma commission présidée par) (1995), Odile Jacob, Paris.

THIRY, B. et VANDAMME, J. (dir.) (1995), *Les entreprise publiques dans l'Union européenne : entre concurrence et intérêt général*, A. Pedone, Paris.

UN ENJEU DE CO-RESPONSABILITÉ :
LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE TRANSFERTS

François LACASSE

François Lacasse est professeur d'économie et de management public à l'Université du Québec (Hull), Canada. Ancien haut fonctionnaire canadien au Secrétariat du Conseil du Trésor (Budget) et au Bureau du Conseil Privé (Premier Ministre), il est l'auteur de nombreuses publications en économie et gestion du secteur public ; il a récemment été responsable à l'OCDE du Groupe des Hauts Responsables du Budget, au sein du Service de la Gestion Publique.

(Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteurs et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.)

RÉSUMÉ

Au cours des deux dernières décennies, la croissance mal maîtrisée de ces dépenses a exercé un effet de préemption croissant sur les capacités des gouvernements à répondre aux demandes nouvelles de leurs électorats.

Une partie substantielle de cette évolution est attribuable à des *dérives par rapport aux intentions et prévisions initiales* et non pas à des élargissements mûrement réfléchis de la couverture offerte ou d'une augmentation délibérée du montant des allocations. C'est le cas notamment des dépenses de transferts aux personnes et aux familles visant à compenser les handicaps, l'invalidité et la maladie, le chômage et la pauvreté.

Cet ensemble a fait l'objet d'études dans 13 pays de l'OCDE : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Turquie. Elle portait principalement sur l'identification des sources de dérives dans les coûts de ces politiques et sur les façons de les expliquer, prévoir et corriger. Quatre observations émergent:

- *la faiblesse réelle de la technologie de gestion des politiques de transferts*, en particulier des critères opérationnels d'accès aux allocations, des capacités de prévision et de détection des dérives de coûts et de clientèles;

- *les dérives de dépenses originent moins de modifications explicites des politiques* que des changements survenus par *accumulation de "petites" décisions administratives* de mise en œuvre ;

- *les structures institutionnelles de contrôle et de gestion*, les *incitations* offertes aux organisations, l'absence d'encadrement centralisé des institutions gérant des politiques différentes mais voisines, expliquent en partie les dérives de coûts et de clientèles ;

- *à l'intérieur des institutions, les incitations offertes aux agents*, en complément de celles offertes aux organisation, jouent dans le même sens d'inflation des dépenses et des clientèles.

Le domaine des transferts combine la plupart des facettes d'interaction entre politiques et budget. On y retrouve les enjeux de formulation et de conception des politiques aussi bien que ceux de suivi et de contrôle. Les principaux problèmes rencontrés l'ont été faute de capacité à détecter suffisamment tôt tant les dérives dans l'administration des politiques que les interactions entre politiques conçues à l'origine comme indépendantes mais qui, sur le terrain se sont avérées être fortement interdépendantes. Cette influence prépondérante des interactions entre politiques situe ces questions au cœur même des responsabilités jointes des instances centrales de cohérence de l'action gouvernementale. En effet, de tels phénomènes ne seront virtuellement jamais détectés au niveau des ministères ou administrations opérationnelles. Plus encore, au strict plan de la budgétisation, les méthodes courantes font peu de place aux effets croisés des politiques ; les systèmes comptables sont conçus autour de politiques individuelles. Par conséquent, la maîtrise tant des dépenses que des cibles effectivement atteintes en matière de transferts exige des efforts et des systèmes spécifiques délibérément mis en place au sein des institutions centrales de gouvernement (par exemple à la manière du ESO suédois présenté dans l'article de Schubert).

Les modes de gestion des transferts conditionnent étroitement l'impact de ces politiques sur les

dépenses publiques et les marchés du travail et ils affectent la réalisation des objectifs sociaux poursuivis en matière de solidarité. Par conséquent, les changements apportés à la machinerie administrative en matière de transferts transcendent les fonctions mécaniques qu'on leur attribue généralement. Ils déterminent tout aussi sûrement que la conception même des politiques les chances de succès durable des réformes qu'on voudra engager.

L'expertise accumulée en matière d'efficace gestion publique est encore très modeste s'agissant des politiques de transferts. Ceci étant, il semble que la voie de la réforme implique un renforcement d'abord des contrôles et du suivi de l'évolution de *l'ensemble des politiques de transferts.* Autant que des législations et réglementations, une telle opération requiert aussi des investissements techniques d'analyse et de prévision. Et, avec l'expérience des pays de l'OCDE qui contient plus de repoussoirs que de leçons en la matière, les économies en transition seront, comme les autres, forcées d'innover.

TABLE DES MATIÈRES

I - Un problème à facettes multiples 323

A. Enseignements et limites 323
B. Budget et centre du gouvernement : un domaine incontournable de co-responsabilité 324

II - Offre de transferts : présentation des études 324

III - Des convergences surprenantes 326

A. Effet de crémaillère 326
1. Manifestation 326
2. Diagnostics et inquiétudes 327
B. Porosité 328
C. Porosité et effet de crémaillère : les interactions 329
D. L'explication tronquée via les seuls comportements des demandeurs de transferts . 330

IV - Offre de transferts : contrôle et production 330

A. La technologie de contrôle et l'évolution du contexte socio-économique 331
1. Caractère involontaire du chômage 331
2. Pauvreté 332
3. Filtres scientifiques : les illusions perdues 333
4. Prévisions et capacités de détection 334
5. Somme toute, côté technologie de contrôle 335
B. Incitations et comportements des et dans les administrations 335
1. La tyrannie des petites décisions 335
2. Dynamique autonomiste, déresponsabilisation fiscale et incitations perverses . . 336
3. Dynamique autonomiste 336
4. Déresponsabilisation fiscale 337
5. Incitations institutionnelles claires 338
C. Agents et gestionnaires : les incitations intra-institutionnelles 338

Conclusions 339

A. Le connu et l'incertain 339
B. Quelques prescriptions 340
1. Techniques 340
2. Gestion 341
3. Centralisation, décentralisation 342

“Pour en savoir plus” 343

Références 344

I - UN PROBLÈME À FACETTES MULTIPLES

Au cours des deux dernières décennies, les dépenses de sécurité sociale ont occasionné des difficultés majeures, ont nécessité des ajustements pénibles à la plupart des pays de l'OCDE. Le processus est encore en cours. Les montants en cause sont très substantiels, occasionnent des difficultés tant d'ordre strictement budgétaire que politique. La croissance mal maîtrisée de ces dépenses exerce un effet préemptif sur les capacités des gouvernements à répondre aux demandes nouvelles de leurs électorats

Une partie substantielle de cette évolution est attribuable à des *dérives par rapport aux intentions et prévisions initiales* et non pas à des élargissements mûrement réfléchis de la couverture offerte ou d'une augmentation délibérée du montant des allocations. C'est le cas notamment des dépenses de transferts aux personnes et aux familles visant à compenser les handicaps, l'invalidité et la maladie, le chômage et la pauvreté. Cet ensemble a fait l'objet d'études par l'OCDE. Les résultats en sont présentés aux pages suivantes.

A. Enseignements et limites

Les PECOS ont à effectuer des transformations importantes dans l'ensemble de leur gestion publique. C'est notamment le cas des politiques sociales et, plus particulièrement des politiques de transferts telles que définies ci-dessus. Comme on pourra le constater à la lecture des résultats observés en la matière dans 13 pays de l'OCDE, sur une longue période, les enseignements qu'on peut en tirer sont à la fois riches et ambigus.

En effet, contrairement à des sujets comme la privatisation, la gestion des entreprises publiques, la tarification ou même les mécanismes de formulation et de contrôle budgétaires, les prescriptions qui émergent de l'expérience des deux dernières décennies encore sujet à débats en matière de conception et de gestion des politiques de transferts. Plus encore, si plus personne ne conteste l'ampleur des dérives de dépenses et si un consensus relativement général émerge quant à leurs sources (essentiellement dans la veine des analyses présentées plus loin), le rôle des ajustements de l'offre de transferts dans ces dérives est loin d'avoir été complètement éclairci.

Par exemple, très peu d'études existent sur la gestion de ces politiques. Comme mentionné à l'avant-dernière section de cet article, on est raisonnablement certain de l'importance des dérives occasionnées par des structures administratives qui invitent les agents à privilégier l'expansion de leurs clientèles de récipiendaires aux dépens des fonctions de contrôle de l'accès aux prestations. Par contre, personne n'est encore en mesure de chiffrer exactement dans quelle mesure ce facteur a joué un rôle dominant par rapport, par exemple, aux déterminants politiques d'élargissement ponctuel des couvertures et à l'incapacité des systèmes d'en prévoir correctement les conséquences à moyen et long terme.

Ces ambiguïtés et lacunes de l'analyse conduisent évidemment à des prescriptions souvent moins tranchées que dans d'autres domaines. L'exemple le plus connu est celui du débat entre “sélectivité” et “universalité”. Aux fins de maîtrise des dépenses on a supposé depuis longtemps que les politiques de transferts très ciblées offraient des capacités supérieures de concilier la solidarité envers les éléments les plus démunis de la société et les exigences d'équilibre budgétaire. Cette sélectivité devait se manifester par une préférence pour des politiques où les prestations étaient directement fonction des ressources, où elles étaient soumises à des conditions strictes et précises de handicaps ou d'invalidité, etc. Ce, aux dépens de politiques où les allocations sont allouées à tous les citoyens répondant à des critères très généraux d'âge ou de situation familiale, sans conditions de ressources. Cette “sagesse”, conduit souvent à la multiplication des politiques visant des groupes spécifiques, tentant de calibrer les interventions au plus près des besoins.

Or, l'examen de l'évolution des dépenses de transferts des différents pays n'apporte qu'une confirmation bien partielle à ce qui, il y a encore quelques courtes années, paraissait comme une prescription bien établie. Les problèmes de “piège de pauvreté”, de dépendance à long terme évoqués plus loin introduisent un premier bémol à la confiance qu'on doit accorder à cette prescription générale. Plus encore, les résultats présentés ici soulèvent des doutes non quant à la logique de la sélectivité mais quant à la capacité des structures administratives observées, quant à la fiabilité de la technologie disponible. En bref, elles semblent présenter le talon d'achille d'une stratégie de sélectivité ; elles soulèvent des questions en partie non résolues de mise en œuvre.

B. Budget et centre du gouvernement : un domaine incontournable de co-responsabilité

Le domaine des politiques de transferts combine la plupart des facettes d'interaction entre politiques et budget. On y retrouve les enjeux de formulation et conception des politiques aussi bien que ceux de suivi et de contrôle. Comme mentionné ci-haut et démontré plus loin, les principaux problèmes rencontrés dans les pays de l'OECD l'ont été faute de capacité à détecter suffisamment tôt tant les dérives dans l'administration des politiques que les interactions entre politiques conçues à l'origine comme indépendantes mais qui, sur le terrain se sont avérées être fortement interdépendantes. C'est le cas par exemple de l'assurance-chômage et des minima sociaux, des allocations maladies et de l'assurance-chômage, des rentes d'invalidité et tant de l'assurance-chômage que des minima sociaux ou des allocations maladie.

Cette influence prépondérante des interactions entre politiques situe ces questions au cœur même des responsabilités jointes des instances centrales de cohérence de l'action gouvernementale : le budget et le centre du gouvernement. En effet, de tels phénomènes ne seront virtuellement jamais détectés au niveau des ministères ou administrations opérationnelles. Plus encore, au strict plan de la budgétisation, les méthodes courantes font peu de place aux effets croisés des politiques ; les systèmes comptables sont conçus autour de politiques individuelles. Par conséquent, la maîtrise tant des dépenses que les cibles effectivement atteintes en matière de transfert exige des efforts et des systèmes délibérément mis en place au sein des institutions centrales de gouvernement. Les mécanismes décrits dans les textes de Schubert pour la Suède et de Allen pour le Royaume-Uni fournissent des exemples de ce type de mécanismes, tout comme les travaux du GAO décrits par Havens. La dernière section du présent texte offre, pour le cas spécifique des politiques de transferts, un certain nombre de repères, de prescriptions susceptibles de faciliter une prise en compte jointe et efficace par le budget et le centre de décision politique de ce domaine particulièrement semé d'embûches.

II - OFFRE DE TRANSFERTS : PRÉSENTATION DES ÉTUDES

L'étude sur l'évolution des coûts des politiques de transferts a été conduite dans 13 pays de l'OCDE : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Turquie. Elle portait principalement sur l'identification des sources de dérives dans les coûts de ces politiques et sur les façons de les expliquer, prévoir et corriger. Le texte qui suit s'attache avant tout à présenter les résultats communs entre les divers pays ayant participé à l'étude. Il porte donc sur les convergences dans l'évolution des dépenses de transferts à travers un ensemble très diversifié de systèmes de protection sociale au niveau de la conception, de l'agencement, de la générosité et de l'administration des politiques de transferts.

Les “transferts” comprennent l'ensemble des sommes ou avantages accordés à des bénéficiaires

en âge de travailler, sous condition de pauvreté, de chômage, de handicap ou de maladie.

Cet ensemble contient les politiques (assurance-chômage, minima sociaux, remplacement du revenu de travail en cas d'incapacité temporaire ou permanente) dont les coûts se sont avérés les plus difficiles à prévoir et à contrôler, et dont la dynamique de croissance paraît obéir à une logique différente de celle qui sous-tend les évolutions des deux autres grandes composantes de la sécurité sociale : les retraites et les dépenses de santé.

L'explication des convergences internationales observées fait largement appel à un modèle économico/managérial de l'offre de transferts. Il prend en compte :

1) *la technologie de gestion des politiques de transferts,* en particulier la robustesse des critères opérationnels d'accès aux allocations, les capacités de prévision et de détection des dérives de coûts et de clientèles;

2) *les modes d'évolution des politiques de transferts* au cours des deux dernières décennies, tant du côté des modifications explicites originant de l'univers *politique* que des changements survenus par *accumulation de "petites" décisions administratives* de mise en œuvre.

3) *les structures institutionnelles de contrôle et de gestion,* en insistant sur les *incitations* offertes aux organisations en cause et sur les *relations entre les institutions* gérant les diverses politiques de l'ensemble "transferts" .

4) *à l'intérieur des institutions, les incitations offertes aux agents,* en particulier celles découlant des missions confiées (perçues) aux organisations et des impératifs de "bonne gestion publique" ;

Les observations en provenance de plusieurs pays et les explications proposées, particulièrement quant à la porosité des politiques les unes par rapport aux autres, mettent en question nombre d'approches et de résultats traditionnels (Moffit) quant à l'impact des transferts sur les marchés du travail. C'est le cas par exemple des impacts mesurés des seules allocations de chômage sur le temps passé hors emploi alors qu'on observe une capacité des récipiendaires à "choisir" à partir d'un menu d'allocations diverses.

Sur un autre registre, l'attention portée à la dynamique de l'offre de transferts permet de baliser plus étroitement les limites de la sélectivité comme stratégie de contrôle des coûts; ensuite, de fournir des indications quant aux pistes de recherches prioritaires et, finalement, d'identifier certaines des principales exigences de structuration de l'offre auxquelles devront se plier les réformes globales souhaitées ou considérées comme inévitables en matière de sécurité du revenu.

On verra entre autres que les impératifs de centralisation de l'information et d'amélioration des modèles prévisionnels répondent à beaucoup plus qu'à des besoins techniques. Il en va de même des indicateurs de dérives facilitant l'adaptation bi-directionnelle (expansion et contraction/contrôle) de politiques où les arbitrages (vis-à-vis différentes définitions opérationnelles de l'équité ou entre solidarité et efficacité) sont particulièrement sévères, changeants et vulnérables aux modifications des conditions économiques et sociales.

Enfin, le message principal qui ressort des études a trait à la structuration au quotidien de l'offre de transferts : les institutions, les modes de gestion des transferts conditionnent étroitement l'impact des politiques sur les dépenses publiques et les marchés du travail. De même, la mise en œuvre affecte profondément la réalisation des objectifs poursuivis et modifie les arbitrages politiques en matière de solidarité. Par conséquent, les changements apportés à la machinerie administrative en matière de transferts

transcendent les fonctions mécaniques qu'on leur attribue généralement. Ils détermineront tout aussi sûrement que la conception même des politiques les chances de succès durable des réformes qu'on voudra engager.

III - DES CONVERGENCES SURPRENANTES

Les différences entre pays en matière de transferts sont majeures. Elles touchent tous les aspects.

Par exemple : le rôle des partenaires sociaux dans la détermination et la gestion des politiques est crucial en France, aux Pays-Bas et en Allemagne, insignifiant au Canada et au Royaume-Uni ; le régime britannique tente d'être aussi sélectif que possible, se compose de politiques très étroitement ciblées, à l'inverse, les Suédois conservent une dominante de protection universelle ; selon les pays, les taux de remplacement du revenu des chômeurs vont du quart des revenus de travail à plus des trois-quarts, la durée des allocations de six mois à six ans ; les dépenses au titre des rentes d'invalidité constituent un problème grave en Norvège, mineur en Finlande et en Belgique, insignifiant en Turquie ou en Espagne ; les autorités locales sont des acteurs de premier rang dans la gestion de certains transferts en Scandinavie, en Belgique et en France, sont totalement absentes de politiques équivalentes en Irlande et en Amérique du Nord ; certains transferts sont ici entièrement fiscalisés, là financés essentiellement hors-budget ; etc.

Les débats actuels et les perceptions des enjeux essentiels font pareillement ressortir les différences, tout comme varient l'origine et l'évolution de la sécurité sociale dans les divers pays. Par exemple, l'influence présumée des minima sociaux sur les styles de vie, les comportements vis-à-vis le mariage, les enfants et le marché du travail ont généré des débats passionnés au Royaume-Uni, demeurent sur les marges lointaines de l'agenda politique ailleurs. Les minima sociaux universels sont anciens en Amérique du Nord, récents en France; les perceptions des impacts des transferts sur les marchés du travail sont au centre de débats de sociétés dans certains pays, confinés aux milieux spécialisés dans d'autres.

Bref, on ne pouvait guère s'attendre au départ à ce que l'évolution des dépenses de transferts, de ses manifestations les plus importantes au chapitre des “dérives” et des “surprises” révèlent les très substantielles convergences observées.

Les plus frappantes sont regroupées ci-dessous sous les labels de *“effet de crémaillère” et “porosité”*. Le premier a servi de sonnette d'alarme dans la plupart des pays, le second entre'ouvre une porte explicative, en particulier du côté des comportements du côté de l'offre de transferts.

A. Effet de crémaillère

1. Manifestation

Chaque récession depuis 20 ans laisse dans son sillage un nombre accru de récipiendaires de transferts : la résorption qu'amène la haute conjoncture n'est jamais complète. Cette croissance chevauche mais ne se confond pas à celle du chômage mesuré de longue durée : beaucoup de récipiendaires de transferts ne sont en effet pas comptés comme faisant partie de la main-d'œuvre. C'est le cas des allocations d'invalidité et de maladie; d'une fraction de ceux qui touchent les minima sociaux.

Cette tendance lourde ressort d'autant plus clairement, partout, si on regroupe les différentes politiques concernées dans un ensemble “transferts” tel que défini ici. Le regroupement met en lumière un effet de crémaillère comparable entre pays beaucoup plus clairement que ne le ferait un examen politique par politique. En effet, les politiques particulières qui dominent cette évolution varient, elles, selon les pays.

Par exemple, au Pays-Bas les indemnités de maladie prennent la vedette, tant en terme de nombre de personnes que de dépenses ; en Norvège ce sont les rentes d'invalidités qui jouent ce rôle; au Canada l'assurance-chômage et les minima sociaux ; au Royaume-Uni, les minima sociaux ciblés sur des populations comme les familles monoparentales ; etc. Ces différences *internes à l'ensemble “transferts”* contrastent avec l'ubiquité de l'effet de crémaillère observé au total.

2. Diagnostics et inquiétudes

En Norvège (Heiland), en Belgique (Rolland-Bayet) ou aux Pays-Bas (van Popta) le jugement de pathologie vis-à-vis cet effet de crémaillère ressort simplement de ce que les taux d'invalidité ou de morbidité -- tels que révélés par les nombres de bénéficiaires -- sont supérieurs non seulement aux prévisions mais à ceux expérimentés par des pays voisins très similaires et à ceux que permettraient de prévoir les indicateurs de santé. Il en va de même en France à partir des différences régionales en matière d'allocations aux handicapés.

Le pessimisme qu'engendre ces faits quant à la maîtrise des dépenses publiques se joint aux inquiétudes qu'ils suscitent en matière de croissance économique. Du fait de leur conception et des populations visées à l'origine, les pensions d'invalidité et les indemnités de maladie constituent souvent une sortie définitive de la vie active. La situation temporaire qu'est le chômage semble donc donner lieu à une ponction à long terme tant sur les ressources de l'économie que sur le budget.

Des alarmes similaires viennent de la montée des nombres de récipiendaires de minima sociaux dans des pays comme la France et les États-Unis (Selfridge). Evidemment, quand ce sont les minima sociaux qui manifestent une croissance particulièrement rapide ou inexorable, les préoccupations d'exclusion sociale sont d'autant plus vives. Ou encore, au Canada par exemple, l'ampleur des recours à l'assurance-chômage s'accompagne de dysfonctions des marchés du travail comme la réduction de la mobilité géographique (ou son caractère pervers) de même que l'accentuation du caractère saisonnier de la demande de main-d'œuvre (Raynauld-Vidal).

Les sources de la montée du chômage, en particulier celui de longue durée, ont fait l'objet d'abondantes recherches (OCDE, *Étude sur l'emploi et le chômage*). Des phénomènes comme les changements structurels dans la demande de travail, les effets cumulés des rigidités du marché du travail (rémunérations, pratiques d'embauche, etc.) ont été systématiquement fouillés.

Sans vouloir minimiser l'intérêt et la pertinence de ces travaux et des recommandations auxquelles ils aboutissent, signalons que la perspective adoptée ici est plus large. Paradoxalement, à partir d'inquiétudes budgétaires (hausses systématiques mais difficiles à prévoir des coûts associés au bloc “transferts”), on débouche sur un univers de préoccupations et d'explications qui fait une large place aux groupes hors main-d'œuvre mesurée, aux interactions entre l'évolution de leur taille et de leur composition et celle à la fois des marchés du travail et de l'ensemble des possibilités d'accès aux revenus de transferts. Ce point de vue s'est imposé à l'examen des phénomènes regroupés à l'enseigne de la porosité.

B. Porosité

Ce terme renvoie à la capacité de bénéficiaires potentiels de la politique A (assurance-chômage) de recevoir à la place les allocations prévues par la politique B (indemnités de maladie) ou C (minima sociaux) ou D (rentes d'invalidité) etc. Les frontières des politiques qui composent l'ensemble “transferts” se sont avérées, à l'usage, poreuses dans la majorité des pays participants. Ce évidemment, contrairement à la structure formelle et aux intentions déclarées de politiques qui se voulaient destinées à des populations différentes.

Comme le phénomène -- à l'image par exemple des activités du secteur parallèle de l'économie -- met en cause un formidable appareil législatif, réglementaire et administratif, son observation et sa mesure demeurent fragmentaires. L'importance et la prévalence de la porosité ressortent tant d'études économétriques et prévisionnelles quant aux liens entre chômage et l'ensemble des dépenses de transferts que d'observations directes de chevauchements des clientèles, de migrations de populations entre politiques ou encore des résultats d'efforts additionnels de contrôle portant sur un sous-ensemble des transferts.

Une première indication vient des différences signalées plus haut entre pays dans l'importance relative des différentes politiques responsables au premier chef de l'effet de crémaillère dans l'augmentation des coûts de transferts. À des stimuli identiques -- une détérioration conjoncturelle, une hausse du chômage --, répond une hausse généralisée, en partie permanente, de ces dépenses mais qui prend place dans un pays surtout via les rentes d'invalidité, dans un autre surtout par les allocations de chômage, dans un troisième par l'augmentation des dépenses au titre des minima sociaux, dans un quatrième surtout par l'augmentation des allocations de maladie.

Indication plus percutante, on constate virtuellement partout que le stimuli chômage provoque une augmentation de bon nombre de politiques qui, formellement, visent des populations autres que celles affectées par la variation des conditions d'emploi. Par exemple, Disney and Weeb, pour le Royaume-Uni, observent un lien systématique (et croissant en importance) entre les variations du taux de chômage et celles des dépenses des politiques de maintien du revenu destinées à des clientèles autres que les chômeurs. Sur un front plus étroit, c'est-à-dire politique par politique, les travaux de Heiland et de Molho soulignent par exemple l'impact de changements dans le taux de chômage sur l'accroissement des bénéficiaires de rentes d'invalidité en Norvège ; idem pour les indemnités de maladie aux Pays-Bas (van Popta), celles allant aux handicapés en Belgique (Rolland-Bayet), etc.

Ces constations se prolonge dans l'observation directe de chevauchements et de “migrations” de clientèles entre politiques ostensiblement ciblées différemment. Les très intenses débats néerlandais sur les indemnités de maladie portaient essentiellement sur l'utilisation massive de cette politique (allocations plus élevées, plus sûres et pour plus longtemps) en lieu et place de l'assurance-chômage ; les observations de van Popta et de la Commission d'Enquête sur le sujet ne font que confirmer cette pertinence du débat. Des indications convergentes de porosité surgissent de sources aussi variées que l'expérience belge avec le couple allocations aux handicapés et aux chômeurs (Rolland-Bayet), où les frontières entre politiques sont durant une certaine période devenues suffisamment floues pour donner naissance à la catégorie de “handicap social”. Il en va de même des difficultés françaises avec des allocations aux handicapés en bonne partie distribuées comme strict remplacement de revenu à certaines populations comme les isolés ruraux (Chatignoux, Cour des Comptes).

S'inscrivent dans la même veine les soudaines montées de clientèles d'accidentés du travail au Canada (et même dit-on de celles des rentes accessibles sous l'empire de l'assurance-automobile au Québec) suite à la fois à des détériorations conjoncturelles et à des resserrements administratifs dans les conditions d'accès à l'assurance-chômage ou aux minima sociaux.

Le phénomène de porosité semble aussi, en l'absence de changements politoco-administratifs délibérés comme en France et en Belgique en matière de handicap, s'accroître avec le passage du temps. Ainsi, il y a seulement quelques courtes années, au Canada et aux États-Unis, l'évolution des clientèles des régimes d'invalidité paraissait complètement déconnectée de celle du marché du travail -- comme prévu aux lois et règlements. Ce n'est plus le cas.

Somme toute, la porosité des différentes politiques de transferts ne peut guère être traitée comme une série de bavures de portée limitée aux frontières des diverses politiques. Elle est devenue un élément majeur de la mise en œuvre des politiques de transferts.

Et, fait important à signaler, le phénomène dépasse de loin la fraude. En effet, toutes les enquêtes approfondies sur celle-ci -- et Dieu sait combien le discours de la répression des fraudes est en la matière répandu et persistant -- montrent qu'elle n'explique qu'une part négligeable du phénomène. Par exemple en Irlande, on l'a estimé à au moins de trois pour cent du total des paiements, une fraction infinitésimale de la porosité dont nous traitons ici (Vaughan).

C. Porosité et effet de crémaillère : les interactions

Une partie de l'effet de crémaillère est mécaniquement lié à la porosité effective des politiques. Comme évoqué ce lien est inscrit dans les objectifs et la structure des différentes politiques. En effet, si les politiques d'assurance-chômage et certaines politiques de minima sociaux comme le RMI français favorisent la recherche d'un emploi, il en va autrement de politiques visant à compenser les victimes de handicaps ou de maladies où l'intention est d'aider des gens victimes de circonstances a-économiques. Cet objectif se traduit dans les structures mêmes des politiques. Par exemple, les taux de remplacement du revenu y sont plus haut, les vérifications de conditions plus espacées dans le temps, les taux de rétention des allocations en cas d'obtention de revenus partiels de travail plus bas. Même certaines politiques de minima sociaux sont structurées de cette manière par rapport à l'assurance-chômage (vg. les bénéficiaires irlandais de minima sociaux perdent des avantages en nature comme l'accès aux logements subventionnés et aux médicaments gratuits ; les allocations sont fonctions des besoins familiaux non des gains individuels préalables un peu partout ; etc.).

La porosité augmente l'effet de crémaillère dans la mesure où une réduction de l'importance relative des politiques destinées à procurer un *support temporaire* de revenu prend place au profit de celles où la condition d'accès aux transferts est présumée permanente (handicap, invalidité) ou complètement indépendante des efforts de l'individu sur le marché du travail (maladie, conditions familiales). L'importance des pièges de pauvreté croît alors mécaniquement.

Un second facteur renforce les liens entre porosité et effet de crémaillère : si le système est poreux, les difficultés d'accès aux prestations sont, effectivement, fonction de celles incorporées au plus faible maillon de la chaîne, c'est à dire fonction de la politique dont les bénéfices sont les plus accessibles. La porosité renforce donc les difficultés bien connues de contrôle d'accès qui sont liées à la détérioration de l'emploi (vg. comment vérifier l'effort de recherche d'emploi lorsque le taux de chômage dépasse 10 pour cent dans l'ensemble, 20 pour cent dans un groupe professionnel donné ?). Nous reviendrons dans la section suivante sur ce phénomène. Il suffit pour l'instant de signaler que la porosité est un des facteurs importants qui, d'un côté à la fois affaiblit le contrôle de l'accès à l'ensemble du système de transferts et en signale les lacunes et, de l'autre, en contribuant systématiquement à allonger et faciliter les séjours hors marché du travail, renforce un effet de crémaillère qu'on attribue peut-être trop systématiquement aux seuls facteurs liés aux comportements des demandeurs de travail.

Enfin, certaines études insistent sur la contribution des rigidités de prix à la montée inexorable

du taux de chômage. On y signale en particulier le rôle des salaires minimum et des rigidités dans les salaires relatifs. Les observations quant à la porosité des politiques de transferts et à sa contribution à l'effet de crémaillère sont entièrement compatibles avec ces analyses. Elles en confortent les résultats en ce qu'un accès plus facile que prévu à une gamme d'allocations devrait conduire les récipiendaires à privilégier les politiques les plus généreuses. Ce qui évidemment se traduit par une hausse du prix de réserve du travail.

D. L'explication tronquée via les seuls comportements des demandeurs de transferts

L'écrasante majorité des recherches économiques dans le domaine portent sur la demande de transferts, les comportements des récipiendaires d'allocations sociales vis-à-vis du marché du travail. Sous cet angle, la porosité observée nous renseigne essentiellement en creux, révèle surtout les limites de l'explication par la demande.

La porosité est en effet compatible avec les comportements maximisateurs qu'aurait postulés l'analyse économique la plus frustre : les récipiendaires potentiels agissent rationnellement, maximisent les revenus de transferts puisque les substitutions entre politiques se font en direction de celles assurant des revenus plus élevés et/ou plus sûrs. Ou encore, plus largement, les demandeurs-maximisateurs ajustent leurs circonstances -- ou la représentation qu'ils en donnent aux instances de contrôle -- de façon à pouvoir s'inscrire à la politique de leur choix ou encore de façon à accéder à des transferts dont il n'était pas prévu à l'origine qu'ils puissent bénéficier.

L'hypothèse de comportements maximisateurs peut choquer lorsqu'appliquée à des populations souvent défavorisées. Là n'est pas la question : même si elle est acceptée, elle n'explique pas grand'chose. Tout au plus épargne-t-elle l'embarras à l'analyste qui l'utilise de façon réflexe quant il s'agit de tous les autres clients du secteur public des agriculteurs aux industriels en passant par les payeurs de taxes pour ensuite classer ce type de comportement au rang de la fraude et du déclin de la moralité publique quand il s'agit des allocations sociales.

En effet, même si on observait des intentions et comportements parfaitement utilitaristes de la part des demandeurs de transferts on pourrait pas expliquer par ce seul fait la porosité et sa contribution à l'effet de crémaillère. En effet, qu'*on détermine ou postule que les demandeurs désirent un système poreux facilitant leur accès aux transferts les plus désirables n'explique ni comment ni pourquoi ces préférences sont effectivement satisfaites alors en présence d'un immense appareil législatif, réglementaire et bureaucratique de contrôle dont les finalités formelles sont précisément d'empêcher que ce “shopping” d'allocations prenne place.*

Les sections qui suivent tentent de répondre à cette interrogation en s'attaquant aux différentes composantes de l'offre des transferts et à leur dynamique.

IV - OFFRE DE TRANSFERTS : CONTRÔLE ET PRODUCTION

L'analyse de la contribution probable de l'offre à la croissance des dépenses de transferts -- positivement ou dans son incapacité à limiter les accès selon la lettre des lois et règlements -- s'attache tour à tour à deux aspects:

1) *La technologie de contrôle* disponible : ses forces et faiblesses, comment elles ont été

affectées par l'évolution de l'économie et de la société au cours des deux dernières décennies ; dans quelle mesure la capacité à contrôler l'accès a répondu aux attentes dans des domaines comme l'invalidité où, à l'origine, elle était considérée comme une question administrative assez triviale.

En complément, on trouve les lacunes de l'instrumentation prévisionnelle et de coordination qui accompagne l'administration des politiques aussi bien que les méthodes utilisées au départ pour circonscrire les populations cibles.

2) La *gestion* des politiques de transferts et ses biais expansionnistes. À cette enseigne ressortent *deux ensembles d'incitations :* celles qui s'offrent aux *institutions* qui administrent les transferts et celles qui sont offertes aux *agents et gestionnaires au sein des institutions.* Les premières renvoient surtout à des questions de responsabilité fiscale et d'imputabilité, les secondes aux impératifs usuels de gestion : interprétation des missions et des rôles, système de sanctions et promotions, etc.

La façon d'interagir des deux derniers phénomènes, notamment en facilitant une plus grande porosité, colle d'assez près avec ce que l'on sait par ailleurs, via l'analyse des choix publics, sur le fonctionnement du marché politique et celui des bureaucraties (Olson, Tollison, Breton, Niskanen, Lacasse).

A. La technologie de contrôle et l'évolution du contexte socio-économique

L'expression technologie de contrôle renvoie aux instruments dont disposent les gestionnaires publics pour contrôler l'accès aux transferts, pour assurer que sont respectés les lois et règlements qui incarnent les intentions de départ quant aux cibles de chacune des politiques qui composent l'ensemble des transferts. Cette technologie de contrôle repose avant tout sur l'opérationnalité des critères d'admissibilité, notion transcrite ici par les coûts de contrôler, de vérifier les déclarations des demandeurs. Plus une technique de contrôle est puissante, plus bas sont les coûts unitaires de vérification, plus bas sont les risques d'erreurs. Les facteurs qui déterminent non seulement le niveau des coûts (relatifs et absolus) mais aussi leurs fluctuations et leurs évolutions comprennent aussi bien des données politiques comme le niveau de protection de l'intimité acceptée comme infranchissable dans un pays ou les capacités de diagnostic médical pertinent que des phénomènes comme le niveau de chômage ou l'état et l'accessibilité des banques de données concernant les bénéficiaires des diverses politiques de transfert.

Trois aspects retiennent d'abord l'attention en matière de technologie de contrôle : les faiblesses connues depuis fort longtemps mais renforcées par l'évolution économique et sociale des dernières décennies en ce qui concerne le chômage involontaire, une évolution parallèle en matière de pauvreté, peut-être, celle-là, plus clairement tributaire de changements dans les mœurs et les politiques elles-mêmes et, enfin, les surprises historiques dans l'utilisation de critères scientifiques -- ou en tout cas espérés tels au départ -- en matière de handicap, de maladie et d'invalidité.

1. Caractère involontaire du chômage

La plus anciennement reconnue des faiblesses de la technologie de contrôle concerne *l'identification opérationnelle d'un chômeur involontaire*. Entre la définition économique, raisonnablement rigoureuse, d'un chômeur et sa transcription comme filtre d'accès existe depuis toujours une zone de flottement. Celle-ci reflète les coûts de trouver réponse à des questions comme : chômeur involontaire mais à quel salaire de réserve ? avec quelle intensité de recherche de travail ? avec quelle disponibilité de relocalisation ? etc.

La notion même de chômeur involontaire devient encore plus floue sur le terrain dans des industries où, tant du côté de employeurs que des employés, l'assurance-chômage est devenue partie intégrante du modus opérant de certaines industries (pêche, forêt) comme le signalent Raynauld et Vidal.

Ce problème existe depuis toujours. Son importance dépasse les cadres des seules politiques d'assurance-chômage puisque la question d'insertion ou de ré-insertion au marché du travail est centrale à des politiques aussi variées que les minima sociaux ou l'aide aux handicapés (Selfridge, van Popta, Chatignoux). Ces difficultés d'identifier opérationnellement les chômeurs involontaires n'éclairent donc la croissance des dépenses de transferts que si on peut croire qu'elles se sont accentuées au cours des dernières décennies. C'est le cas.

Les marchés du travail, en particulier du côté de l'offre (OCDE), se sont profondément modifiés. L'augmentation du travail à temps partiel, des effectifs de ceux qui entrent et sortent régulièrement de la population active, des ménages comptant plusieurs travailleurs et de l'économie parallèle sous l'impulsion de la pression fiscale ; l'augmentation de la mobilité dictée par les restructurations et la mondialisation ; autant de facteurs qui, sur le terrain, augmentent les coûts de vérification des dires des demandeurs, accroissent la proportion de “cas complexes”. Par exemple, l'augmentation du travail à temps partiel -- et le débat sans fin sur son caractère volontaire ou non -- enlève au système de contrôle une partie du repère de continuité des expériences comme moyen peu coûteux de détection. Joue dans le même sens l'importance numérique des personnes passant rapidement l'évanescente frontière entre population active ou non.

L'apparition et la persistance de taux de chômage élevés dans des pays où ce n'était pas le cas avant les chocs pétroliers (essentiellement l'Europe) aggrave les difficultés de contrôle. Par exemple, le contrôle de la recherche effective de travail par les chômeurs devient alors systématiquement plus coûteux, souvent impossible ou tout simplement inutile.

Au total, au fil des ans, la tâche d'identifier les chômeurs involontaires est devenue de plus en plus une difficile affaire de jugement ; la discrétion des agents de contrôle s'est accrue, de même que celle du régime administratif dans son ensemble. Un critère de sélection peu robuste à la naissance a été considérablement affaibli.

2. Pauvreté

En matière de vérification de pauvreté, de régulation de l'accès aux minima sociaux on trouve, pérennes, les difficultés associées au choix de l'unité récipiendaire et à son contrôle (famillle, ménage, individu). Comme tous les seuils de pauvreté sont fort sensibles à la définition choisie de l'unité récipiendaire, le problème n'est pas trivial, ne l'a jamais été.

Au cours des dernières décennies, les coûts de vérification à cet égard ont augmenté sous l'impulsion de deux évolutions.

Premièrement, les modifications dans les styles de vie, l'expansion des familles monoparentales ont accru les difficultés tout juste signalées. L'établissement plus rapide de ménages indépendants, l'expansion de l'économie au comptant et la baisse de prise en charge des isolés par les familles ont joué dans le même sens.

Cette évolution a alimenté (et continue de le faire) d'orageux débats sur la contribution de la sécurité sociale à des modifications “indésirables” des comportements dans certains pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis. Elle a fait ressortir les espaces de liberté individuelle permis par les transferts dans d'autres. Dans tous les cas, les difficultés rencontrées à concrètement vérifier la pauvreté (ou

plus exactement si la composition de l'unité récipiendaire correspondait aux déclarations du demandeur) ont fait ressortir encore les limites politiques et juridiques aux contrôles. Par exemple, l'opinion, presque partout, oppose un frein additionnel aux coûts quand il s'agit de contrôles policiers comme les inspections impromptues des domiciles pour savoir si un monsieur y vit ou non.

Deuxièmement, dans la mesure où on a voulu mieux cibler les politiques, où on les a multipliées au cours des ans, multipliant du même coup tant les chevauchements réels (quand les demandeurs sont simultanément chômeurs, handicapés, chef de famille monoparentale pauvre, etc.) que le caractère inextricable de pièges de pauvreté pourtant identifiés depuis des années. Par exemple, quand la mesure de la pauvreté et de son soulagement dépend de la combinaison d'allocations diverses et/ou de la classification qu'on accorde au demandeur, le seul calcul de pauvreté devient plus coûteux, les décisions administratives plus difficiles, la porosité plus évidente.

L'importance des difficultés de détermination de la pauvreté s'est accrue même si, comme dans le cas du chômage involontaire, les problèmes de base (dissimulation d'actifs et composition de l'unité récipiendaire) n'ont pas changé de nature et ne paraissent pas susceptibles d'une solution “technique”.

3. Filtres scientifiques : les illusions perdues

Les politiques dont l'accès aux allocations repose sur des jugements professionnels (“scientifiques”) ont réservé des surprises. Prévus indiscutables, invulnérables aux aléas bureaucratico-politiques autant qu'économiques, faciles d'application, ils se sont avérés incomplets, faillibles et vulnérables à des évolutions ayant peu à voir avec “la science”.

À l'usage deux lacunes du filtrage scientifique sont apparues plus importantes qu'on ne l'avait cru au départ. Premièrement, pour nombre de demandes, on ne dispose pas d'un moyen scientifique de déterminer l'existence d'un handicap, d'une invalidité ou d'une maladie de façon indépendante des déclarations des demandeurs. Les incertitudes cliniques entourant le “mal de dos” existent virtuellement partout, tout comme l'identification de conditions comme le stress ou de toute une flopée de conditions psycho-somatiques. Plus encore, dans ce dernier cas il semble bien que les discussions et évolutions aient pris place (ou se poursuivent) en termes d'acceptabilité sociale, d'équité horizontale, de faisabilité administrative. On est loin dans tous les cas du modèle implicite de départ où l'expert neutre tranchait.

En sus des cas où la “science” trouve ses limites, ce type de contrôle s'est heurté à un obstacle additionnel : les difficultés associées à la traduction d'un diagnostic clinique en prescription administrative. Les procédures d'évaluation clinique (“la science”) n'ont pas été conçues aux fins de servir les tris requis par les politiques de transferts. C'est une chose de diagnostiquer que l'individu X souffre de Y, c'en est une autre de déterminer dans quelle mesure elle place X dans l'incapacité partielle ou totale de travailler.

Evidemment, des trésors d'imagination réglementaire ont été déployés sur ce front. L'important est que, ce faisant, on a pris acte du fait que la composante jugement administratif des décisions rendues était tout aussi importante que les critères scientifiques sur lesquels on avait tablé au départ. Cette réduction du technique au profit de l'administratif -- comme dans le cas du chômage involontaire -- a été confortée par l'expansion très rapide (et qui se poursuit toujours) de l'offre et de la consommation de soins médicaux, de ce que certains appellent “la médicalisation” des comportements et des attitudes.

Les cas abondent qui illustrent le phénomène. On peut ainsi interpréter, entre autres, le rapport de la Cour des Comptes en France montrant que les aides aux handicapés ont aussi servi massivement dans certains départements à une simple redistribution de revenus, la notion de handicap ayant été étendue bien au-delà de celle qu'on pensait avoir instaurée à l'origine ; trouve une situation similaire en Belgique où le

concept de “handicap social” a connu quelques beaux jours. Vu sous un angle opposé, les tentatives québécoises pour limiter l'accès aux allocations d'accidents du travail se sont appuyées avec succès sur des mesures exclusivement administratives tels les appels systématiques de la part des autorités administratives. L'expérience américaine de “nettoyage” des populations allocataires au titre de l'incapacité a de même, au milieu des années 80, été conduite strictement au moyen d'inflexions dans l'administration, sans changements législatifs.

4. Prévisions et capacités de détection

Se rangent pareillement à l'enseigne de la technologie de contrôle les capacités prévisionnelles et celles ayant trait au suivi des populations assistées.

En effet, les jugements -- au demeurant identiques d'un pays à l'autre -- sur le caractère imprévu des évolutions des coûts de transferts, sur l'existence de “dérives” renvoient toujours fatalement à des prévisions élaborées au moment de l'introduction de la politique en cause ou de sa dernière restructuration. Qu'une partie des “surprises” originent des prévisions légères, optimistes et biaisées ne surprendra personne. Les défaites étant aussi orphelines dans ce domaine que dans d'autres, l'évaluation de la qualité des prévisions initiales, au cours du programme de recherches sur les coûts de transferts, est demeurée très impressionniste.

Par contre, ressortent deux faits clairs qui soulignent que la technologie de contrôle, sous cet angle aussi, est largement déficiente.

Premièrement, on n'accorde virtuellement nulle part des ressources conséquentes à l'examen des populations *potentielles* de bénéficiaires. Pour forcer le trait, disons que les systèmes ont fonctionné comme si une loi pour compenser les handicapés ou les accidentés ou pour réduire la pauvreté avait été promulguée en visant une “condition” dont souffrait une population délimitée de façon définitive et parfaitement claire. Or les seuls nombres disponibles et pouvant prétendre à une telle “certitude” sont ceux des bénéficaires d'une politique antérieure qu'on remplace par une mesure plus généreuse. On interprète de la sorte les surprises canadiennes en matière d'assurance-chômage aussi bien que les norvégiennes quant à l'invalidité.

Autres exemples : les calculs des réels chevauchements de populations visées brillent généralement par leur absence et, mieux encore, dans tous les pays participants, un seul modèle prévisionnel (Brown au Royaume-Uni) utilise -- dans le cadre modeste de prévisions de coûts à politiques inchangées --, des données colligées aux fins d'établir les populations à risque, celles qui pourraient devenir récipiendaires de diverses allocations. Et encore, cette dimension du modèle en est à ses premiers pas.

Deuxièmement, à quelques exceptions près comme en Irlande et, en partie, au Royaume-Uni, les fichiers des populations assistées au titre des différentes politiques de transferts ne sont ni unifiés ni faciles à utiliser d'une administration à l'autre. Comme on l'a vu plus haut, les indications de porosité, de migration des populations d'une politique à l'autre ou même de l'identité des caractéristiques des bénéficiaires de différentes politiques sont venues d'études ponctuelles, parfois indirectes. Presque nulle part est-il aisé, soit au centre soit dans les administrations particulières, de détecter les séquences d'utilisation de politiques. Les systèmes d'information ne génèrent donc pas aisément -- souvent pas du tout -- les signaux de porosité. Et pourtant, il ne s'agit pas là d'un quelconque tour de force informatique: des données de ce type sont produites de façon presque routinière en matière de consommations des soins hospitaliers, pour ne citer qu'un cas complexe à souhait.

5. Somme toute, côté technologie de contrôle

On observe à la fois :

- des critères d'accès peu robustes en matière de chômage, affaibli par les changements du marché du travail et l'évolution sociale ;

- des critères “scientifiques” d'accès substantiellement moins clairs et complets que prévu et fort vulnérables aux desiderata politico-bureaucratiques ;

- des capacités de prévision et de suivi nettement au-dessous des possibilités techniques quant aux béficiares potentiels des diverses politiques et encore plus quant à l'ensemble des politiques de transferts.

Ces faiblesses de la technologie de contrôle contribuent à expliquer la porosité observée: les instruments pour l'empêcher sont très imparfaits, se sont détériorés. Paradoxalement, alors même qu'on s'inquiète à juste titre des dangers d'invasion de la vie privée, de la mise en fiche des populations, la technologie de contrôle en matière de transferts conditionnels s'avère beaucoup plus faible et vulnérable que les textes, plans et structures administratives formelles ne l'auraient laissé croire.

Cette évolution augmente le champ de la discrétion administrative. Elle ne peut contribuer à expliquer la porosité et son interaction avec l'effet de crémaillère dans la croissance des coûts que si on peut expliquer comment et pourquoi cette plus grande discrétion s'est exercée essentiellement dans le sens d'une expansion rapide des populations assistées et des dépenses.

B. Incitations et comportements des et dans les administrations

1. La tyrannie des petites décisions

À quelques exceptions près (le Revenu Minimum d'Insertion en France par exemple), la croissance des dépenses de transferts au cour des deux dernières décennies s'est effectuée sans changements législatifs majeurs. L'expansion et la porosité observées tiennent donc d'une évolution, d'une accumulation de décisions à la marge. Celles-ci sont parfois le fait des instances quasi-judiciaires d'appel, le plus souvent de choix administratifs. Symétriquement, encore à quelques très partielles exceptions près (Irlande, Royaume-Uni), les tentatives de ralentir l'expansion, de “réformer” ont privilégié la mise en œuvre par rapport à des changements de cibles ou de structures des politiques.

La façon dont l'expansion des dépenses s'est poursuivie se situe donc dans la droite ligne de l'augmentation de discrétion administrative signalée plus comme conséquente de l'affaiblissement de la technologie de contrôle soit à l'usage, par rapport aux attentes initiales (critères “scientifiques”), soit par suite de l'évolution sociale (pauvreté) ou économique (modifications de l'offre travail, accélération des changements structurels, hausse du chômage).

L'évolution observée étant le fait de glissements accumulés, elle sous-tend la perception répandue dans beaucoup de pays qu'il faudra au cours des prochaines années s'attaquer à des réformes structurelles, vraiment retourner tout le dossier de l'administratif ou du judiciaire au politique. Que cette mutation n'ait pas pris place -- ou si peu -- en souligne la difficulté.

L'absence de “grands débats”, de décisions explicites quant à l'expansion des transferts laisse dans

l'ombre les responsabilités respectives du politique et de l'administratif. C'est seulement en matière de décentralisation, de relations entre paliers de gouvernement, de responsabilité fiscale que des indications claires émergent à cet égard. Elles sont présentées ci-dessous à l'enseigne des incitations institutionnelles. Pour le reste, on présume que dans le secteur des transferts comme dans d'autres, il n'est pas particulièrement utile de chercher à délimiter ces rôles : repousser à une discrète mise en œuvre les arbitrages législativement difficiles constitue une pratique bien connue (Hartle, Lacasse, March et Olsen). Par exemple, l'observation ci-haut quant au peu de ressources consacrées à l'estimation préalable des bénéficiaires potentiels ou des chevauchements potentiels peut s'interpréter comme une manifestation de pareils comportements.

Le rôle actif des offreurs de transferts dans l'évolution observée est présenté à partir du jeu des incitations offertes aux acteurs. En un premier temps, on examine celles-ci au niveau des institutions les unes par rapport aux autres et dans leurs relations avec le “Centre” (État, budget, etc.) ; on passe ensuite aux incitations et contraintes qui s'exercent sur les agents et gestionnaires à l'intérieur des institutions.

2. Dynamique autonomiste, déresponsabilisation fiscale et incitations perverses

La question posée ici est celle de la contribution des structures de mise en œuvre des politiques de transferts à l'expansion observée. À part l'Irlande, l'exécution des politiques de transferts est très décentralisée. Une multitude d'institutions interviennent: organismes d'État spécialisés pour chaque politique ; autorités régionales et locales administrant certaines politiques telles que l'aide sociale, l'assurance-chômage, les minima sociaux ; partenaires sociaux exerçant dans certains pays des responsabilités très larges, par exemple en ce qui concerne l'assurance chômage, etc. La division des tâches varie énormément d'un pays à l'autre ; tous ont mis en place des structures qui reflètent l'indépendance supposée des politiques ciblées les unes par rapport aux autres.

Le fractionnement des structures de mise en œuvre va plus loin encore: des politiques clairement conçues comme interdépendantes sont gérées de façon très autonomes. Par exemple, on sait au départ que les minima sociaux serviront de dernier filet de sécurité vis-à-vis des chômeurs en fin de droits. La gestion de ces politiques relèvent d'organismes tout à fait distincts, le plus souvent logés à des paliers différents de gouvernements (Canada, Scandinavie) ou encore relevant des partenaires sociaux dans un cas de l'État ou d'autorités locales dans l'autre (Allemagne, France, Espagne).

La spécialisation/dispersion à laquelle on aboutit favorise une expansion de la porosité et des populations assistées par le jeu de deux ensembles d'incitations complémentaires. Le premier est ce que nous appelons la dynamique autonomiste, le second la déresponsabilisation fiscale. Tous deux reflètent le jeu d'incitations perverses. Le premier, encore incomplètement documenté est mis de l'avant en partie à partir d'inférences tirées de l'économique des administrations publiques (Niskanen, Breton) et du constat d'extrême difficulté à modifier ces structures léguées par l'histoire. Le second, rangé sous le label de déresponsabilisation fiscale ressort directement d'observations au sein même des études dans les divers pays participants.

3. Dynamique autonomiste

Les institutions sont partout plus que des instruments d'exécution des politiques, ils concrétisent des rapports de force, des perceptions quant au souhaitable. L'affirmation de leur légitimité est partie intégrante de leur existence. La pression quant à l'extension de leurs pouvoirs et champs d'action est un phénomène déjà bien établi dans l'analyse des bureaucraties.

En matière de transferts ces deux facteurs se conjuguent pour favoriser l'expansion.

Chaque institution dans un cadre décentralisé et déconcentré trouve son avantage à affirmer dans l'action son autonomie, la spécificité de sa mission. D'où, en partie, les résistances opposées de facto à une collaboration efficace avec d'autres institutions voisines et partiellement concurrentes sous ce rapport. Par exemple, l'absence relevée plus haut de banques de données couvrant la totalité des transferts, de fichiers permettant un contrôle global de l'accès au système ne doit pas être interprétée comme un accident. Elle reflète les résistances prévisibles des institutions à forger des instruments qui permettent au “Centre” de les contrôler. Elle n'est qu'une autre manifestation des difficultés rapportées partout à coordonner l'action des diverses instances des transferts.

La dynamique expansionniste des institutions renforce les effets de cette défense de l'autonomie: face à des concurrentes si le système est partiellement poreux, au moins certaines des institutions ont intérêt à une expansion de leur champ d'action, de leurs clientèles. Par exemple, le rapport de la Cour des Comptes en France critique vertement le fait que la gestion des politiques d'aides aux handicapés ait systématiquement favorisé l'expansion des ateliers protégés et la rétention des clientèles qui s'y trouvaient au lieu de maximiser les possibilités de sortie des bénéficiaires vers le marché du travail, i.e. au lieu d'accomplir la mission formelle impartie à l'organisation. Dans un contexte où la demande de transferts et la discrétion administrative augmentaient simultanément, point n'est besoin d'aller jusqu'à postuler une stratégie agressive d'expansion des parts de marché pour croire que la dynamique autonomiste a contribué à la porosité et à l'expansion des nombres. Il suffit tout au plus d'observer quelques institutions agissant clairement dans cette logique et d'accepter une hypothèse très modeste: que les bureaucraties de transferts ne sont pas fondamentalement différentes des autres.

4. Déresponsabilisation fiscale

Le phénomène en cause est clairement établi et prévalent. Le cas le plus clair est celui où des paliers de gouvernement différents gèrent des politiques de transferts où divergent leurs responsabilités de financement et de dépenses. C'est le cas de figure par exemple, lorsque la commune gère deux politiques, par exemple l'assurance-chômage et les aides aux handicapés; la première étant partiellement financée par les impôts locaux, la seconde entièrement par l'État. Que des chômeurs subissent alors une mutation administrative en handicapés ne surprendra personne. Un exemple à la limite du comique en ce domaine est celui d'un ministre des affaires sociales de la Province d'Ontario au Canada qui, annonçant les résultats d'une offensive contre le gaspillage impliquant la révision de 40 000 dossiers d'aide sociale dénonçait l'incurie de ses fonctionnaires à ne par avoir mieux transféré les récipiendaires aux politiques fédérales voisines.

Ces incitations perverses -- au demeurant dans la foulée de préceptes connus depuis toujours quant à la difficulté d'effectuer des redistributions au niveau local -- sont loin d'être les seules en cause. En effet, même si la totalité du financement est assurée par des transferts à partir du Centre, il est bien évidemment de l'intérêt des autorités locales de maximiser l'accès de leurs commettants à ces ressources. Cette fonction de maximiser les transferts aux électeurs locaux ou régionaux est partie intégrante du mandat des élus en cause. Dans un pays comme le Canada, on est allé très loin dans cette voie: des travaux publics financés par les autorités locales ou provinciales ont systématiquement servi à qualifier les gens pour l'assurance-chômage, entièrement financée par le gouvernement fédéral, aux dépens de l'assistance-sociale qui, elle, est à frais partagés.

Un tel dispositif dispersé entre instances politiques rend la porosité souhaitable, cette fois du côté des offreurs du secteur public.

Des incitations différentes mais tout aussi perverses se retrouvent également au sein de structures où les partenaires sociaux exercent une responsabilité considérable. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas vis-à-vis l'assurance chômage et les indemnités de maladie. Si un employé bénéficie des prestations d'assurance maladie au lieu de l'assurance chômage, son employeur est gagnant (pas d'indemnité de licenciement à payer, pas de dépenses pour une garantie de revenu pendant les premières semaines de chômage), et l'employé est lui aussi gagnant (taux de compensation du revenu plus élevé pendant plus longtemps). Les résistances à toute tentative de cotisations liées au risque en matière de chômage selon les industries, résistances jouissant le plus souvent d'une touchante unanimité patronale-syndicale, originent en partie du même type de défenses d'intérêts.

5. Incitations institutionnelles claires

Quand les politiques de transferts offrent des avantages différents, que la capacité de contrôle traîne loin derrière la sélectivité présumée par les différentes politiques et que les institutions et décideurs en cause ont intérêt souvent à grandir, toujours à faire porter à d'autres les coûts des bénéfices qu'elles accordent aux demandeurs, il aurait fallu un miracle pour que la porosité et les dépenses ne croissent pas comme elles l'ont fait.

C. Agents et gestionnaires : les incitations intra-institutionnelles

En sus des incitations jouant de façon univoque au niveau des institutions par rapport à l'ensemble du système, paraissent jouer un rôle similaire à celles qui ressortent des exigences de gestion interne aux institutions. À signaler que, dans ce cas, les faits sont moins clairs et qu'on a même rencontré une petite poignée de contre-exemples. Le caractère plus spéculatif des résultats concernant les incitations internes vient de ce que la gestion des transferts est le domaine mal-aimé des études sur la gestion publique : le matériau empirique est très rare, comparé par exemple à celui sur les postes, les entreprises nationales, les services logistiques et les autres activités plus proche de celles du secteur privé.

Les incitations internes comprennent l'interprétation par les agents et les gestionnaires des missions effectives de l'organisation et sa transcription dans le système de sanctions et récompenses qui prévaut dans l'organisation. À cet égard, les indications les plus intéressantes sont celles qui ont trait à la notion de “devoir de prise en charge intégrée” de personnes défavorisées non seulement en termes de revenus mais aussi en termes de leurs capacités à transiger avec les appareils bureaucratiques. La notion est simple, proche d'une approche médicale dont on chante partout les vertus : l'agent doit être beaucoup plus qu'un simple adjudicateur des droits reconnus par la politique concernée. Il doit aider les personnes aussi globalement que possible, contribuer au maximum à solutionner les problèmes qui les ont amenées à devenir demandeur de tel ou tel transfert.

Ce noble idéal, parfaitement fonctionnel du point d'une bonne gestion publique et de celui d'une approche correcte dans l'administration de politiques issues d'un idéal de solidarité, se transcrit dans notre analyse par un agent qui joue le rôle de courtier éclairé de son client, i.e. qui maximise l'accès de celui-ci aux ressources que recèle l'ensemble des transferts disponibles. Les comportements qui s'alignent sur cette norme vont donc encourager l'expansion et la porosité dans un univers où le politique a laissé des marges d'incertitudes importantes à la mise en œuvre, où d'autres forces militent en faveur de la porosité, où la couverture assurée par l'ensemble des transfert est (toujours) imparfaitement équitable.

Le plus important dans ces incitations internes est qu'elles collent si bien aux canons les plus répandus d'une approche toute managériale et d'efficacité en gestion publique. Le sens de la mission de l'organisation, l'encouragement à l'initiative des agents à régler des problèmes et non pas à se satisfaire

d'appliquer des règlements, etc. : autant de préceptes qui font partie du catéchisme du renouveau de l'administration publique sur toute la planète. Les transferts, tels que structurés dans la plupart des pays avancés, pourraient bien être un domaine où l'amélioration de la gestion publique nécessite au contraire une modification des arbitrages en faveur d'une plus grande importance accordée à des préoccupations de contrôles, à des impératifs lointains comme la maîtrise des dépenses publiques.

CONCLUSIONS

A. Le connu et l'incertain

Débouchant comme elle le fait sur l'importance de l'offre des transferts comme explication d'une croissance des coûts étonnamment convergente entre pays, l'étude précise les frontières du connu, distingue les acquis solides des questions sur lesquelles les points d'interrogations restent nombreux et conséquents :

> L'expérience relatée montre les limites des recherches sur le marché du travail se concentrant exclusivement sur les comportements des travailleurs, le plus souvent en s'attachant aux récipiendaires d'une seule politique. Les indications qu'on en tire risquent d'être fautives à deux titres: en négligeant les comportements du côté des offreurs et en laissant dans l'ombre toute une population de récipiendaires qui a profité de la porosité des politiques les unes par rapport aux autres. C'est le cas par exemple de ceux qui, cibles “normales” de l'assurance-chômage, furent classés hors main-d'œuvre (maladie, invalidité, etc.) -- souvent avec l'encouragement d'autorités soucieuses de réduire le chômage mesuré.

Par conséquent, il faut revoir, à la lumière des faits qui établissent l'interdépendance des politiques de transferts du point de vue de la maîtrise des dépenses et du contrôle des clientèles, les conclusions habituelles à l'effet que les impacts sur le marché du travail de l'assurance-chômage par exemple sont limités, se concentrent surtout sur la durée de recherche d'emploi, etc. Pareils résultats, dans la mesure où ils ne tiennent pas compte des chevauchements et migrations de clientèles entre l'assurance-chômage et, selon les pays, les allocations maladies, les rentes d'invalidité ou les minima sociaux, sont susceptibles de fausser et de retarder les diagnostics, d'induire en erreur en matière de corrections requises. Par exemple, on pourra croire en un substantiel effet bénéfique sur les dépenses publiques d'un resserrement des critères d'admissibilité à l'assurance-chômage si l'on considère cette politique isolément. Or une telle mesure, si elle provoque une migration importante des récipiendaires vers des politiques encore plus coûteuses comme les rentes d'invalidité va au contraire augmenter la dépense publique au titre des transferts.

La frontière du connu en la matière passe par la quantification des migrations ainsi possibles ou provoquées. On sait qu'elles se sont produites, virtuellement partout dans les pays de l'OCDE et que le problème est infiniment plus vaste que la simple police des abus et de la fraude. On ne possède guère que des informations partielles concernant la rapidité du phénomène, l'identité et les caractéristiques des demandeurs en cause, l'impact des mesures administratives envisageables pour contrôler ou éviter cette porosité.

> L'étude indique le caractère prioritaire de recherches subséquentes sur la dynamique de l'offre des transferts, en particulier sur les incitations perverses manifestes ou soupçonnées en matière de gestion de ces politiques, que ce soit au niveau des agents à l'intérieur des administrations en cause ou au niveau des relations entre administrations. Ces dysfonctions d'exécution sont semblent-ils suffisamment importantes pour faire échouer une réforme structurelle des politiques

de transferts même si elle est théoriquement bien conçue. Symétriquement, toute réforme de la sécurité sociale doit s'attarder non seulement à la conception des politiques mais aussi à leurs structures de gestion, aux moyens de suivis et d'identification des dérives du côté de l'offre et aux façon d'ajuster les politiques le plus rapidement possible. En effet, les réformes “globales” de la sécurité sociale sont difficiles, coûteuses politiquement et financièrement, et par conséquent rares et tardives. *Il est donc de première nécessité de prévoir les justement en continu, à la marge.*

Tout comme les dérives passées sont survenues par accumulation de décisions à la marge, un système réformé de façon durable devra détecter tôt les dérives et aussi pouvoir s'adapter en continu sous peine de voir des “révisions déchirantes” se perdre dans les sables de la mise en œuvre ou se contenter d'arbitrages inacceptables et instables en matière de solidarité. En effet, la dynamique de l'offre telle qu'illustrée ici manifeste aussi des efforts dispersés de générosité. Une “amélioration” de la gestion et du contrôle des transferts incorporera sans nul doute une dose additionnelle de maîtrise des dépenses qui aura fatalement pour conséquence d'entraîner tant de difficiles choix redistributifs que d'étaler au grand jour des arbitrages d'autant faciles à effectuer qu'ils demeurent enfouis dans la discrétion administrative ;

Enfin, les dérives de coûts des transferts dans des pays aussi divers illustrent la difficulté -- grandement sous-estimée historiquement -- de réaliser sur le terrain un des dogmes des dernières décennies en la matière: la supériorité d'une approche très ciblée et très sélective aux transferts. Tout comme le signalait récemment Atkinson et al., le programme de recherches a mis en cause la faisabilité d'une telle approche, en a souligné les risques et les limites ;

B. Quelques prescriptions

Pour des pays comme la plupart des PECOS qui doivent mener à bien d'importantes réformes en matière de sécurité sociale et particulièrement dans les politiques de transferts aux individus et aux familles, l'expérience des pays de l'OCDE ne décrit pas une voie royale, évidente, éprouvée qu'on pourrait emprunter sans crainte. Comme on vient de le voir, bien des réponses restent incomplètes. Toutefois, tant des succès de réformes passées que des échecs subis et des problèmes récemment révélés, on peut tirer une liste utile de mécanismes et d'outils susceptibles de faciliter tant les changements requis que le suivi de ces politiques.

1. Techniques

C'est peut-être en matière de politiques sociales que la nécessité d'un regroupement fonctionnel des dépenses au niveau de la présentation budgétaire est le plus flagrant. Le seul regroupement ne suffit toutefois pas. Encore faut-il que l'ensemble des dépenses de transferts puissent faciliter la détection rapide de dérives. Pour ne donner qu'un exemple très concret, plusieurs pays de l'OCDE ont appris à leurs dépens combien il était difficile de même identifier correctement les problèmes lorsque les diverses banques de données sur les récipiendaires étaient incompatibles. C'est d'ailleurs en cette direction que des pays comme le Royaume-Uni et l'Irlande ont fait porter leurs efforts.

Leurs investissements portent sur plusieurs fronts simultanément : compatibilité des différents fichiers, capacité de détecter les mouvements de bénéficiaires d'une politique à l'autre, de connaître rapidement les changements qui se produisent, etc. Plus encore, l'outillage en voie de perfectionnement comporte des modèles complets de prévision, capables, par exemple, de répondre à des questions comme “si le chômage monte d'un pour cent l'an prochain quels en sont les effets sur les dépenses de transferts, non seulement au titre de l'assurance-chômage mais à celui de l'assistance aux mères célibataires, au logement social, etc”. Cette capacité synthétique de prévision à court terme s'accompagne d'une capacité à détecter et prévoir des évolutions plus subtiles et plus lentes du type de celles dont nous avons fait état

tout au long du texte (effet de crémaillère, porosité, etc.).

Pour ce faire, et plus importante encore que les modèles de simulations qui deviennent de plus en plus standardisés, a été introduite et utilisée systématiquement une notion relativement nouvelle en la matière : celle de populations à risques, de populations bénéficiaires *potentielles.* Loin de constituer un enjolivement de chercheur cette notion est à la fois politique, managériale et budgétaire. En effet, elle reconnaît explicitement et incorpore dans les renseignements fournis aux décideurs (au moment de l'introduction de changements ou simplement comme suivi d'exécution de l'ensemble des politiques de transferts) la dure leçon des dernières décennies :

> *quelle que soit la précision des textes législatifs ou réglementaires, les cibles visées par les politiques de transferts ne peuvent jamais être définies à l'avance de façon complète et précise.*

Par exemple, les concepteurs des politiques d'indemnisation de l'invalidité avaient en tête les victimes d'accidents privées de l'usage de leurs membres. Cette vision des choses, incorporée dans les politiques, leurs contrôles et leurs modes de gestion n'a pas vraiment permis de faire face en toute lucidité, 20 ans plus tard, au stress, à la toxicomanie, aux faiblesses de capacités de diagnostic dans certains cas issus des industries de services. De même, en indemnisant les chômeurs dans des industries saisonnières sur la base des salaires gagnés la semaine précédente n'avait-on pas prévu l'adaptation d' industries toutes entières (forêts, pêches, construction) qui ont accentué le caractère saisonnier de leurs activités parce que le régime rendait profitable de procéder ainsi.

Bref, il semble bien que les investissements en techniques d'analyses, de statistiques et de surveillance -- au demeurant fort modestes à l'aulne des crédits impliqués dans ce domaine -- soient éminemment rentables pour éviter les surprises de dépenses et d'effets pervers sur l'économie des politiques les mieux intentionnées. Ce renforcement des capacités de suivi et de prévision est à mettre au compte de la modestie que les faits imposent : les politiques en la matières évoluent comme la société c'est-à-dire de façon partiellement imprévisible.

2. Gestion

Comme signalé plus haut, l'expertise accumulée en matière d'efficace gestion publique est encore très modeste s'agissant des politiques de transferts. Rien là de bien étonnant: on avait postulé il y a 30 ans (ou moins) des clientèles claires, mutuellement exclusives et littéralement angéliques dans leur respect des intentions du législateur, même quand ces intentions n'étaient pas toujours parfaitement bien rendues par les textes législatifs et réglementaires. En outre, contrairement aux services quasi-commerciaux que peut rendre une administration publique et où les critères d'efficacité sont transparents, la gestion des transferts impliquent un équilibre délicat entre la défense des deniers publics, le contrôle de l'accès aux allocations d'une part et, d'autre part, la nécessité de sollicitude envers des bénéficiaires qui comptent parmi les populations les plus désavantagées.

En l'absence de recettes éprouvées, reste de l'expérience occidentale une suggestion essentielle : comme les hypothèses naïves évoquées ci-dessus ont dû être abandonnées concernant les comportements des bénéficiaires et la précision dans l'identification des populations cibles, on doit aujourd'hui abandonner la notion que la sécurité du revenu soit facile à gérer et que son évolution est neutre sur les dépenses publiques. Presque sans exception, les modes de gestion de ces politiques ont contribué à l'inflation des dépenses du secteur. Le vide relatif de recherches, de réformes et d'expérimentations dans le domaine -- comparé par exemple à une foule d'autres ensembles d'activités, des postes aux marchés publics en passant par les transports -- a sans doute coûté fort cher en termes de dépenses non voulues, de dérives qu'il faut ensuite corriger à grands frais. La leçon à tirer, côté positif, est que l'investissement en gestion dans

ce secteur, même s'il est acculé à être novateur, pourrait bien révéler un des plus beaux gisements d'économie et de contrôle de toute réforme administrative.

3. Centralisation, décentralisation

Virtuellement tous les pays de l'OCDE ont une gestion décentralisée des programmes de transferts. Ceci tient tant à l'histoire qu'à la nature des activités en cause. La progression de l'approche managériale en gestion publique pousse dans le même sens. Enfin, les tentatives de gérer simultanément une foule de politiques ciblées ont renforcé cette décentralisation.

Toutefois, comme signalé plus haut, cette décentralisation a entraîné des coûts sur lesquels on ne peut plus aujourd'hui faire silence. Elle est en partie responsable des retards de diagnostic quant aux dérives et on peut croire qu'elle a contribué à l'ampleur de celles-ci. Bref, les attraits indéniables de la décentralisation dans ce domaine ne doivent pas faire oublier qu'elle rend, à partir de seuils modestes, le contrôle de l'ensemble des transferts particulièrement difficile. Or, s'il est un résultat clair de l'étude résumée ici c'est l'étroite interdépendance, côtés dépenses et clientèles effectives, entre l'évolution de politiques originellement conçues et gérées comme indépendantes les unes des autres.

Ceci étant, il semble donc que la voie de la réforme, tant dans les pays de l'OCDE que dans les PECOS implique un changement de cap, plus spécifiquement un renforcement d'abord des contrôles et du suivi de l'évolution de *l'ensemble des politiques de transferts.* Ce contrôle central ne peut évidemment pas porter sur la gestion au jour le jour. Il doit s'exercer sur l'évolution, l'adaptation continue de ces politiques aux changements sociaux, y compris ceux dont elles pourraient être responsables.

Vu la sensibilité politique afférente à ces politiques, il est vain d'en attendre que le contrôle s'exerce uniquement par le budget d'autant que les difficultés les plus graves décelées dans les pays de l'OCDE se manifestent sur des périodes beaucoup plus longues que celles des exercices budgétaires annuels et qu'elles se matérialisent à la jonction de différentes politiques. Le contrôle et l'adaptation continue des politiques de transferts constituent une co-responsabilité typique des instances centrales de gouvernement.

Les formes d'exercice de ces responsabilités centrales sont multiples, allant d'un comité conjoint budget-centre de gouvernement jusqu'à la création d'instances spécialisées à donner l'alarme comme le ESO suédois, en passant par l'expansion des mandats et des capacités d'audit (exécutif ou parlementaire) ou par la création de centres de suivi, d'études et de contrôle hors gouvernement. En matière de formes, les traditions et préférences politiques et administratives des différents pays dictent celles qui seront les plus efficaces.

Pour en savoir plus....

• Les études qui ont servi de base au texte ci-haut sont disponibles au Service des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, Tél. : (33-1) 45 24 90 86, Télécopie : (33-1) 45 24 17 06. Les publications en question sont : *La budgétisation au service des résultats* (1995) et *Budgeting for Entitlements* (à paraître).

DANTZIGER, S., HAVEMAN R. and PLOTNICK R. (1981), "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, And The Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, pp. 975-1082.

ATKINSON, A. B. et MICKLEWRIGHT J. (1991), "Unemployment Compensation And Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, pp. 1679-1727.

MOFFIT, R. (mars 1992), "Incentive Effects Of The US Welfare System: A Review", *Journal of Economic Literature*, pp. 1-61.

RÉFÉRENCES

ATKINSON, A.B. (1992), *Towards a European Social Safety Net*, STICERD No WSP/78, London School of Economics, Londres.

ATKINSON, A.B. (1992), *The Western Experience with Social Safety Nets*, STICERD No WSP/80, LSE, Londres.

BAIER, V.E., J.G. MARCH et H. SÆTREN (1986), "Implementation and Ambiguity", *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2, pp. 197-212.

BALDWIN, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.

BLUNDELL, R. et WALKER I. (1986), *Unemployment, Search and Labour Supply*, Cambridge, (eds.).

BOWITZ, Einar (mars 1993), *Unemployment and the growth in the number of recipients of disability benefits in Norway*, Central Bureau of Statistics, Oslo.

CARD, D. and FREEMAN Richard B. (1993), *Small Differences that Matter: Labor Market and Income Maintenance in Canada and the United States*, National Bureau of Economic Research Comparative Labor Markets Series 1, University of Chicago Press, Chicago.

DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1993), *Containing the cost of social security - the international context*, HMSO, Londres.

Economic Council of Canada (1992), *The New Face of Poverty: Income Security Needs of Canadian Families*, Supply and Services Canada, Ottawa.

DISNEY, R., and WEEB, S. (1990), "Why Social Security Expenditure in the 1980s has Risen Faster than Expected the Role of Unemployment", *Fiscal Studies* 11, no. 1.

KORPI, W. (1991), "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis", *British Journal of Political Science*, vol. 21, pp. 315-348.

LACASSE, F. (1995), *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris.

MOLHO, I. (1989), "A disaggregate model of flows onto Invalidity Benefit", *Applied Economics*, vol. 21, pp. 237-250.

MORRIS, R. (ed.) (1988), *Testing the Limits of Social Welfare. International Perspectives on Policy Change in Nine Countries*, Brandeis University Press, Hanover, HN.

OECD (1992), *A Review of the Dutch Labour Market*, DELSA, Paris.

THERBORN, G. (1989), "States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of the Welfare

State” in P. Lassman (ed.), *Politics and Social Theory*, Routledge, London.

TOLLISON R. D., BOWLEY, C. K., TULLOCK G. (dir. pub.) (1989), *The Political Economy of Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

LISTE DE TERMES UTILES

Responsabilité/obligation de rendre des comptes (*Accountability*) -- Concept essentiel dans la théorie et la pratique modernes de la gestion. Il signifie que les gestionnaires sont tenus responsables de la réalisation d'un ensemble défini de fonctions ou de tâches, et du respect des règles et normes applicables à leurs postes. La personne ou l'organe devant qui le gestionnaire devra rendre des comptes et répondre de ses actions est précisé et celui-ci peut être récompensé en cas de bonnes performances ou subir les conséquences de performances insuffisantes. Un gestionnaire d'une unité organique peut également être tenu responsable des actions de ses subordonnés.

Les gouvernements qui engagent des réformes de la gestion publique s'efforcent généralement d'octroyer une latitude et une autonomie accrues aux gestionnaires afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs activités. Du fait que cela donne au gestionnaire plus de pouvoir pour prendre des décisions arbitraires, les réformes font une place beaucoup plus grande à la responsabilité comme moyen d'équilibrer et de contrôler l'exercice de ce pouvoir par le gestionnaire. S'agissant des activités réalisées par des ministères et organismes gouvernementaux, la responsabilité peut être :

- **interne**, envers un niveau hiérarchique supérieur : la manière dont les gestionnaires s'acquittent des tâches prévues dans leur description d'emploi fait l'objet d'une évaluation périodique, les augmentations de rémunération et/ou les perspectives de promotion dépendant souvent du résultat de ces évaluations (évaluation des performances) ;

- **externe**, envers le parlement, les organismes publics ou centraux, par exemple l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, pour ce qui est de leur propre performance (et, dans le cas des hauts fonctionnaires, des performances de l'organisation qu'ils dirigent).

Audit (*Audit*) -- Peut être réalisé pour satisfaire aux exigences de la direction (audit interne), ou par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, ou un auditeur indépendant désigné par l'Institution supérieure de contrôle, pour répondre à des obligations légales (audit externe). Une fonction particulière de l'audit interne consiste à examiner les systèmes de contrôle de gestion et à indiquer à la direction leurs points faibles et à recommander des améliorations. La portée des audits diffère beaucoup suivant les pays et la notion d'audit recouvre les types d'audits suivants :

- **audits financiers**, qui couvrent l'examen d'états financiers, l'établissement de rapports à leur sujet et l'examen des systèmes comptables sur la base desquels ces états sont établis ;

- **audits de conformité ou de régularité**, qui visent à examiner la conformité de l'administration, du système financier et du système de contrôle de gestion aux prescriptions juridiques et administratives, leur probité et leur caractère approprié ; et

- **audits d'optimisation des ressources**, qui ont pour objectif d'évaluer les performances en matière de gestion et sur le plan opérationnel (économie, efficience et efficacité) de différents ministères et organismes publics dans l'utilisation des ressources financières, humaines et autres pour la réalisation de leurs objectifs.

Économie, efficience et efficacité (*Economy, efficiency and effectiveness*) :

- **économie** : acquisition des ressources indispensables (financières, personnel, bâtiments, matériels, etc.) pour mener une activité au moindre coût ;

- **efficience** : maximisation des résultats obtenus pour un niveau donné de ressources lors de la réalisation des activités ; et

- **efficacité** : mesure dans laquelle les objectifs déclarés d'une activité ont été atteints.

Résultats (*Outcomes*) -- Ce qu'une activité permet en définitive d'obtenir, par opposition à ses effets qui se rapportent à des objectifs plus directs ou plus immédiats. Ainsi, le résultat d'une campagne de contrôle du taux d'alcoolémie des conducteurs au moyen d'alcotests effectuée au hasard par la police peut être une baisse de la fréquence des accidents de la route liés à l'alcool, tandis que l'un des {effets} pourrait être le nombre de conducteurs poursuivis pour dépassement du taux d'alcoolémie légal. Il est souvent difficile de mesurer des résultats.

Effets (*Outputs*) -- Ce à quoi aboutit directement ou immédiatement une activité. Les effets peuvent ne pas être simples à mesurer, suivant leur nature. Ainsi, le nombre de malades hospitalisés traités par un médecin est probablement plus facile à mesurer que l'avis sur une question de fond formulé par un administrateur dans le domaine de la santé à l'intention de son directeur général ou de son ministre, avis qui ne peut faire l'objet que d'une évaluation qualitative et essentiellement subjective.

Évaluation des performances (*Performance appraisal*) -- Évaluation, faite au moyen d'un ensemble de critères prédéterminés, de l'efficience et de l'efficacité avec laquelle une personne s'acquitte d'un ensemble convenu de tâches. Les évaluations de ce type sont souvent utilisées pour déterminer si des gestionnaires doivent bénéficier d'augmentations de salaire ou d'une promotion.

Mesure des performances (*Performance measurement*) -- Évaluation faite au moyen d'un ensemble de critères prédéterminés, de l'efficience et de l'efficacité avec laquelle un organisme accomplit une activité ou un ensemble d'activités déterminées. Les organismes peuvent fixer les objectifs périodiques concernant certains aspects de leurs performances -- rendement financier, efficience, qualité des services fournis, etc. -- au regard desquels leurs performances sont suivies et évaluées.

Évaluation des programmes ou des politiques (*Programme or policy evaluation*) -- Processus consistant à évaluer les activités menées par les ministères et organismes publics au regard d'un ensemble d'objectifs ou de critères. Ce processus peut comprendre une évaluation des résultats des programmes. Des évaluations des programmes peuvent être effectuées périodiquement. Il peut s'agir d'évaluations internes, ou bien d'évaluations réalisées par un tiers tels que le Ministère des Finances, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ou un consultant extérieur.

TERMES GÉNÉRIQUES	Allemagne	Canada	Danemark	États-Unis	France	Royaume-Uni	Suède
BUDGET	Ministère des Finances	Ministère des Finances ET Secrétariat du Conseil du Trésor	Ministère des Finances	*Office of Management and Budget* (Bureau du Budget et de la Gestion)	Ministère de l'Économie et des Finances Ministère du Budget	*Treasury* (Ministère des Finances)	Ministère des Finances
CENTRE	Bureau du Chancelier	Bureau du Conseil Privé	Bureau du Premier Ministre	Présidence	"MATIGNON": Secrétariat Général du Gouvernement ET "L'ÉLYSÉE": Secrétariat Général de la Présidence	*Cabinet Office* (Bureau du Conseil des Ministres)	Bureau du Premier Ministre
INSTITUTION SUPRÊME DE CONTRÔLE DE FINANCES PUBLIQUES	Cour Fédérale d'Audit	Bureau du Vérificateur Général		GAO (*General Accounting Office*)	Cour des Comptes	*National Audit Office* (NAO) (Bureau National d'Audit)	Vérificateurs Parlementaires
PARLEMENT	*Bundestag* (Chambres des Députés) et *Bundesrat* (Conseil de la Fédération)	Chambre des Communes (élue) et Sénat (nommé)	Parlement unicaméral élu à la proportionnelle	Congrès (élu) comprenant le Sénat et la Chambre des Représentants	Assemblée nationale (élection directe) et Sénat (élection indirecte)	Chambre des Communes (élue) et Chambre des Lords (nommés ou héréditaires)	Parlement unicaméral