

*Fondée par
Louis Trolabas
Doyen honoraire
de la Faculté de droit
et des sciences économiques
de Nice*

BIBLIOTHÈQUE
FINANCES PUBLIQUES
ET FISCALITÉ
TOME 63

*Dirigée par
Michel Bouvier
Professeur
à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne*

LA TRANSPARENCE DANS LE DROIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN FRANCE

Aboubakry Sy

Docteur en droit public

Conseiller pédagogique en charge des programmes de formation en finances publiques
et en économie à l'École nationale d'administration

*Préface de
Michel Bouvier*

Professeur émérite de droit public de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Président de l'Association pour la Fondation Internationale
de Finances Publiques (FONDAFIP)
Directeur de la *Revue française de finances publiques*

Retrouvez tous nos titres
Defrénois - Gazette du Palais
Gualino - Joly - LGDJ
Montchrestien

sur notre site



www.lextenso-editions.fr



© 2017, LGDJ, Lextenso éditions

70, rue du Gouverneur Général Éboué

92131 Issy-les-Moulineaux Cedex

I.S.B.N. : 978-2-275-05981-5 I.S.S.N. : 0520-044X

de la performance a commencé à être posée. La transparence c'est aussi celle qui permet de se faire une idée des résultats obtenus lorsque de l'argent public est engagé. Ensuite, la bonne gestion elle-même n'est concevable que dans la clarté.

371. Toujours comme moyen d'action budgétaire, la transparence est également érigée en facteur majeur de crédibilité financière, de plus en plus indispensable dans le cadre de systèmes financiers publics dont le moins que l'on puisse est qu'ils sont fortement marqués par une complexité croissante.

SECTION 2

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE, UN LEVIER ESSENTIEL DE CRÉDIBILITÉ FINANCIÈRE

372. L'apport de la transparence budgétaire à la crédibilité financière de l'État est triple. La complexification croissante du système financier public du fait à la fois de la diversité de ses acteurs et de la multiplication mal maîtrisée de leurs rapports financiers a fait naître un besoin crucial d'assurer la solidité financière de l'acteur symboliquement le plus important, l'État. L'enjeu majeur est d'éviter l'effondrement du système par les faiblesses des finances étatiques. C'est aussi à cette exigence de plus en plus prégnante et dont l'Union européenne ne cesse de chercher à renforcer les ressorts que la transparence budgétaire est censée apporter une réponse. Elle doit en effet permettre de se faire une juste idée de la situation financière des États (§1). De même, l'apparition des déficits a créé un besoin de financement de l'État dont la satisfaction se fait par le biais de l'emprunt, rendu possible par le crédit public. Or, cette confiance des prêteurs à l'égard des organismes publics postule également, pour exister, que soit respecté des règles de transparence. Elles sont en effet indispensables pour rassurer les investisseurs et permettre ainsi aux États de se financer à moindre coût dans un contexte où la charge de la dette représente déjà un enjeu non négligeable (§2). Enfin, la transparence budgétaire va permettre à l'État de gagner la confiance des citoyens de plus en plus prompts à fustiger l'opacité du système financier public, tant dans leur aspect fiscal que sous l'angle plus général de l'emploi de l'argent public (§3).

§1. LE RÔLE FONDAMENTAL DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

373. L'État est au cœur d'un système qui, dans son volet national comme supranational, est fortement tributaire de sa situation (A). Cette interdépendance a créé des exigences de plus en plus fortes en ce qui concerne la saine situation des finances étatiques dont la transparence permet de se faire une juste idée (B).

A. L'IMPORTANCE CENTRALE DE LA SOLIDITÉ DES FINANCES ÉTATIQUES DANS LE CADRE D'UN SYSTÈME FINANCIER COMPLEXE

374. Deux phénomènes se sont croisés ces dernières années pour donner à l'État une place qui ne cesse d'être stratégique : au niveau interne, l'apparition

d'acteurs de plus en plus importants des finances publiques qui entretiennent avec le niveau étatique des rapports témoignant d'une imbrication croissante et complexe ; au niveau supranational, le développement des organisations internationales comme régionales en matière financière et monétaire dont l'État-nation constitue à la fois l'initiateur, l'acteur principal et le premier destinataire en matière d'exigences de qualité et d'information financières.

1. La diversification croissante des acteurs des finances publiques au niveau interne

375. Pendant longtemps, les finances publiques se résumaient presque aux seules finances de l'État⁴⁹. Celles des collectivités territoriales, au moins jusqu'à la fin du XIX^e siècle, n'existaient que dans une marge très réduite et souvent fortement tributaire du budget étatique. La sécurité sociale quant à elle ne naîtra qu'à partir de 1945. Cette naissance marquait cependant le début d'une tendance lourde puisque la diversification des acteurs des finances publiques prenait ainsi ses premières marques.

376. Aujourd'hui, le système se caractérise par sa complexité à la fois institutionnelle et normative⁵⁰. Entre ces différentes composantes des finances publiques, les rapports financiers sont divers et parfois d'une lisibilité difficile.

377. Situé au cœur de cet ensemble, l'État n'en est plus cependant le plus grand sous-secteur comparativement au niveau des dépenses. La structure actuelle de la dépense publique ne le classe qu'en deuxième place⁵¹. Cependant, l'État reste bien au cœur du système financier public dont d'ailleurs il rend compte à l'égard des instances supranationales comme l'Union européenne. De même, les différents flux financiers entre lui et les deux autres sous-secteurs sont nombreux. À titre d'exemple, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budget de l'État en 2014 nous montre que le total des transferts financiers de celui-ci au profit des collectivités territoriales s'est élevé à de 102 milliards d'euros⁵².

378. Cette imbrication croissante côtoie un phénomène propre au secteur étatique et lié à la question de ses opérateurs, soulevant ainsi la question du périmètre institutionnel et financier de l'État. La notion même d'opérateur de l'État est relativement nouvelle, n'étant apparue qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF⁵³

49. En effet, « jusqu'à une date peu éloignée, les manuels de finances publiques n'ont fait de place qu'à l'État, les finances locales, réduites à la portion congrue, étant traitées comme un appendice des finances de l'État recopiant ses principes. Le droit de la comptabilité publique était d'autant plus sûrement le droit de l'État que c'étaient ses agents qui, accessoirement, s'occupaient aussi de l'exécution des budgets locaux. Les finances sociales étaient hors du champ des finances publiques. », Robert HERTZOG, « À la recherche d'une théorie du système public financier complexe », in *Constitution et Finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 401.

50. Sur ce point, voir le rapport de la FONDAFIP, *L'intégration financière publique*, septembre 2011, 24 p.

51. Avec près de 300 milliards d'euros de budget par an, soit environ 26 % du total de la dépense publique, l'État arrive derrière les administrations de sécurité sociale dont les dépenses s'élèvent à plus de 500 milliards d'euros soit près de 46 % du total des dépenses des administrations publiques.

52. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2014-Résultats et gestion*, mai 2015, p. 231.

53. André BARILARI, « Les opérateurs de l'État : difficultés et ambiguïtés d'une définition », *RFFP* n° 105, février 2009, p. 31.

dont le texte ne contient pas le terme lui-même. Il ne fait référence qu'aux organismes bénéficiaires de « *subventions pour charges de services publics* »⁵⁴.

379. Jusqu'en 2013, la notion était définie dans la norme comptable 7 de l'État. Sur avis favorable du Conseil de normalisation des comptes publics et de la Cour des comptes, la définition a été retirée, au motif qu'elle « *ne permettait pas toujours d'intégrer pleinement les enjeux relatifs à la proximité budgétaire des opérateurs avec l'État, à la performance et à l'emploi public dans la définition de ce périmètre* »⁵⁵. Ainsi, depuis 2013, « *toute nouvelle entrée ou sortie d'entité est issue d'une proposition motivée du ou des ministères de tutelle sur la base d'une fiche de qualification et après avis conforme de la direction du budget* »⁵⁶. On peut néanmoins retenir qu'est opérateur de l'État toute entité dotée de la personnalité morale⁵⁷, participant à la mise en œuvre d'une politique publique⁵⁸, majoritairement financée par l'État⁵⁹ et placée sous son contrôle direct⁶⁰, l'ensemble des critères étant cumulatifs.

380. Dans son rapport de mars 2012 portant sur l'État et ses agences, l'inspection générale des finances relève le manque de pertinence de ces critères pour rendre compte de la réalité « *du phénomène d'agencisation de l'État* »⁶¹. Le seul périmètre des opérateurs paraît trop étroit pour saisir la diversité des structures contribuant à l'exécution de missions de service public. En éliminant l'exigence de la personnalité morale, et avec les critères cumulatifs de l'exercice d'une mission de service public et d'un contrôle par l'État, l'IGF recense 1 244 « *agences* » pour 2010⁶², contre seulement 643 opérateurs retenus par le ministère du budget pour la même année.

381. Au cœur de la mise en œuvre de certaines politiques publiques, bénéficiant à cette fin du financement de l'État, et répondant parfois à un réel besoin de

54. Article 5 de la LOLF.

55. Ministère du Budget, rapport d'information sur les opérateurs l'État, annexé au PLF 2014, p. 7.

56. *Idem*, p. 8.

57. La personnalité morale ne soulève pas de difficultés particulières, une simple lecture des statuts de l'entité permettant de savoir si cette condition est réunie, sauf à souligner la diversité des formes juridiques en présence. Le rapport d'information sur les opérateurs de l'État, annexé au PLF 2017, en comptabilise une dizaine dont 6 qui concernent les 99 % des entités en cause. On dénombre ainsi 53 % d'établissements publics nationaux à caractère administratif ou industriel et commercial ; 31 % d'établissements publics nationaux à caractère scientifique, culturel et professionnel ; 7 % d'établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial ; 3 % de groupements d'intérêt public ; 2 % d'associations et 1 % d'établissements publics nationaux à caractère scientifique et technologique. Rapport d'information sur les opérateurs l'État annexé au PLF 2017, p. 12.

58. La participation à la mise en œuvre d'une politique publique devrait également être d'une appréciation simple, la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État format LOLF permettant une identification assez simple des politiques publiques et, partant, des entités qui y contribuent. Pourtant, en 2007, des entités qui ne prenaient part à la mise en œuvre d'aucun programme étaient malgré tout répertoriées dans la liste des opérateurs. Sur ce point, voir André BARILARI, « Les opérateurs de l'État : difficultés et ambiguïtés d'une définition », *op. cit.*, p. 37 notamment.

59. Le financement majoritaire de l'État s'apprécie en fonction d'un seuil. Les entités à activité principalement marchande se financent elles-mêmes, pour la grande partie.

60. L'appréciation du contrôle direct de l'entité par l'État peut paraître plus problématique. La norme comptable 7 de l'État donne une idée de ce qu'il peut être. On y apprend que l'État contrôle une entité lorsqu'il a la capacité d'en maîtriser l'activité opérationnelle et financière, de manière à retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité. En d'autres termes, il faut que l'État ait la possibilité de peser sur les orientations stratégiques de l'entité. Cela ne suppose pas cependant qu'il y ait nécessairement une participation étatique au conseil d'administration de l'organisme en question.

61. Inspection générale des finances, *L'État et ses agences*, mars 2012, p. 6.

62. *Idem*, p. 5-6.

souplesse de gestion, les opérateurs ne sont pas compris dans le budget l'État. Leur nombre très fluctuant⁶³ qui témoigne d'une certaine hésitation quant à leurs critères d'identification⁶⁴, leur gouvernance – qui parfois permet à l'État d'échapper par eux à la rigueur et à la discipline qu'il impose pour son propre budget⁶⁵ – et leur mode de financement qui se fait très souvent par une affectation de recettes, sont autant d'obstacles à la recherche d'une totale transparence budgétaire au niveau de l'État.

382. Il a par conséquent été nécessaire de mettre en place des mécanismes qui mettent les opérateurs dans les mêmes exigences que l'État pour éviter les phénomènes de vases communicants. Ainsi, pour ce qui est des effectifs, l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 prévoit qu'« à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances ». Par ailleurs, le programme de stabilité de la France 2012-2016, transmis aux autorités de Bruxelles en avril 2012, prévoyait que « la règle [qui était encore en vigueur] de non-remplacement global d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'État est déclinée aux opérateurs »⁶⁶.

383. De même, les nouvelles règles de budgétisation de l'État, notamment celles de la norme de dépense et de la performance, ou encore ses efforts de rationalisation dont la modernisation de l'action publique (MAP) et l'ancienne révision générale des politiques publiques (RGPP), posent aussi la question de leur application aux opérateurs⁶⁷.

63. 798 opérateurs pour 2007, 649 pour 2008, 655 pour 2009, 643 pour 2010, 584 pour 2011, 560 pour 2012, 556 pour 2013, 550 pour 2014, 570 pour 2015, 504 pour 2016 et 492 pour 2017.

64. La question du recensement des opérateurs a ainsi fait l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des comptes lors de sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009. La Cour regrettait que « les modalités d'établissement de la liste des opérateurs ne permettent pas de garantir la conformité de leur recensement aux dispositions de la norme comptable n° 7 » in *Certification des comptes de l'État – exercice 2009*, mai 2010, p. 29. La réserve a cependant été levée dans le cadre de la certification des comptes 2010 ; la Cour constatant que, « à la suite des mouvements de périmètre opérés par l'administration, les incohérences relevées entre les opérateurs recensés dans les comptes de l'État au 31 décembre 2010 et la liste des entités annexée au projet de loi de finances pour 2011 ne sont plus significatives » in *Certification des comptes de l'État – exercice 2010*, mai 2011, p. 13.

65. « Force est de constater que les contraintes pesant sur les finances publiques ont créé la tentation pour les ministères d'utiliser les opérateurs pour se soustraire à ces objectifs. Comment ne pas craindre que la création d'un opérateur ne sanctuarise les financements (dotations budgétaires, ressources fiscales affectées) et les emplois qui seraient supprimés dans les administrations centrales ou déconcentrées ? », Assemblée nationale, rapport d'information n° 1058 du 16 juillet 2008, *Les acteurs de la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État*, produit par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, présenté par Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Thierry CARCENAC et Charles DE COURSON, p. 40.

La Cour des comptes nous montre comment la réduction des effectifs de la fonction publique d'État doit être appréhendée sous la réserve essentielle du fait lié à « la poursuite des transferts de personnels vers des opérateurs extérieurs, dans la plupart des secteurs d'activité, le plus souvent sans que leurs agents continuent d'être décomptés dans les plafonds d'emplois ministériels », in *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*, décembre 2009, p. 25. Voir aussi : Cour des comptes, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers*, juillet 2015, p. 31-32. Il apparaît ainsi un « phénomène de vases communicants entre les effectifs de l'État et [ceux] de ses opérateurs », Michel BOUVARD, « La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance », *RFFP* n° 105, février 2009, p. 17.

66. Programme de stabilité de la France 2012-2016, p. 11.

67. L'ensemble de ces questions ont été reprises par la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre, prise le 26 mars 2010, relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État. Ainsi, une démarche de performance est mise en place pour l'ensemble des opérateurs qui devront, dans ce sens, passer un contrat avec leur tutelle respective. Par ailleurs, une politique de réduction des dépenses de fonctionnement est également appliquée aux opérateurs, à l'instar de ce qui se fait au niveau de l'État.

384. Mais c'est surtout dans les modalités de financement que la question des opérateurs attire l'attention pour ce qui concerne la perspective de la transparence budgétaire. La plupart des entités concernées bénéficient, en plus des dotations budgétaires de l'État⁶⁸, de recettes affectées, autorisées par le Parlement mais qui sont autant de sources de fuite des ressources publiques sans compter le risque de « *féodalisme institutionnel* »⁶⁹ qu'elles entraînent.

385. En projet de loi de finances (PLF) 2017, leur montant est estimé à près de 8,4 milliards d'euros soit un peu moins qu'en loi de finances initiale (LFI) 2016⁷⁰. Par ailleurs, leur utilisation, étant faite par des entités dotées d'une personnalité et d'un budget distincts de ceux de l'État, n'est pas nécessairement soumise au contrôle parlementaire posant ainsi la fondamentale question de l'effectivité de l'article 14 de la DDHC qui pose le principe du suivi de l'emploi des impôts. D'ailleurs, pour le Conseil d'État, c'est à l'ensemble du pouvoir budgétaire du Parlement que les agences « *sont largement soustraites* »⁷¹. Du reste, ce n'est souvent que pour le désir de sanctuariser un certain nombre de ressources dont les bénéficiaires souhaitent garder l'apanage que le mécanisme des affectations est utilisé. Pendant longtemps d'ailleurs la norme de dépense ne concernait pas ces affectations⁷². Il a ainsi fallu attendre la loi de finances initiale pour 2008 pour que les recettes affectées soient incluses dans le périmètre de la norme de dépense.

386. Quant à l'information sur les opérateurs, si elle n'est pas toujours jugée exhaustive par les parlementaires, elle a du moins un peu évolué ces dernières années dans le sens d'une plus grande transparence et surtout d'un meilleur contrôle des rapports financiers qui existent entre l'État et ses opérateurs. La première avancée est constituée par la création, depuis 2006, sur amendement parlementaire introduit à l'occasion de la discussion de la loi de règlement pour l'exercice 2005, d'un « *jaune* » budgétaire dédié aux opérateurs de l'État et annexé depuis au projet de loi de finances. Les six agences de l'eau font l'objet d'une annexe « *jaune* » qui leur est spécifiquement dédiée. Par ailleurs, chaque programme du budget de l'État auquel concourt(en)t un ou plusieurs opérateurs doit intégrer ce(s) dernier(s) dans son projet et rapport annuel de performance. De même, la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre, du 26 mars 2010, relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, prescrit la production d'un rapport annuel normé pour chaque opérateur en vue de « *renforcer les obligations de*

68. 28 milliards d'euros en AE-CP dans le cadre du PLF 2017. C'est un peu plus que le même montant que celui ouvert en LFI 2016. Rapport d'information sur les opérateurs de l'État annexé au PLF 2017, p. 14.

69. « *Le risque lié à ce phénomène [d'affectation des recettes] est de conduire à une situation faussée des finances publiques telle qu'elle apparaît en loi de finances et de voir se constituer des territoires abandonnés à des fractions d'intérêts particuliers. Des groupes de pression confisquent à leur profit des ressources dont la gestion est soustraite au regard du Parlement. Dans l'émission décisionnel qui en résulte les rationalités partielles gouvernent les décisions dont l'addition ne fait pas une rationalité globale. Chacun défend ses privilèges (paradoxe d'Olson) et il y a absence d'une autorité de régulation globale. C'est la définition du féodalisme institutionnel.* », FONDAPIP, *Questions sur l'impôt*, janvier 2010, p. 10.

70. Rapport d'information sur les opérateurs de l'État annexé au PLF 2017, p. 14.

71. Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La Documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'État, p. 136.

72. Les rapporteurs de la MILOLF regrettaient ainsi que, « *faute de contrôle approprié, la création ou l'augmentation de taxes affectées est considérée par certains ministères comme un moyen de contourner la norme de dépense* », Assemblée nationale, rapport d'information n° 1058 du 16 juillet 2008, *Les acteurs de la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État*, op. cit., p. 46.

transparence ». On notera également que la circulaire du Premier ministre en date du 23 juin 2015, relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, prescrit pour ces derniers une obligation progressive de programmation budgétaire pluriannuelle afin de mieux les intégrer à la stratégie de maîtrise des finances publiques.

387. La problématique des opérateurs et de leur articulation avec la vie budgétaire de l'État reste pour autant entière. Leur utilité opérationnelle – apporter davantage de souplesse à la part étatique de la gestion publique – constitue également une source potentielle de relâchement de la discipline budgétaire de l'État.

388. Cette problématique purement interne de la question de la diversification des acteurs du système financier public trouve également des échos au niveau externe.

2. La diversification des acteurs des finances publiques au niveau externe

389. Les premières organisations financières supranationales sont constituées par les institutions de Bretton Woods qui, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ont symbolisé la recherche d'un nouvel ordre financier. Le Fonds monétaire international (FMI), plus que la Banque mondiale davantage tournée vers des enjeux d'aide au développement, en constitue la principale illustration. Il est ainsi chargé de veiller au bon ordre financier et monétaire international.

390. Quant à l'OCDE, elle mène des études comparatives entre États membres qui ont pour finalité la coopération. Si elle peut être considérée comme un acteur majeur dans le domaine des finances publiques, sa « *magistrature, pour importante qu'elle soit, est (...) essentiellement morale* »⁷³.

391. De manière plus récente, et parce que leur impact sur les questions financières publiques est encore plus décisif, on a vu se développer des intégrations économiques et monétaires à caractère régional. Dans le cadre européen – il n'est pas le seul⁷⁴ – la création de l'Union Économique et Monétaire (UEM) est venue marquer une étape capitale dans l'intégration. Elle est à l'origine d'une situation de forte dépendance entre ses États membres. Cette imbrication croissante et le risque d'une contagion rapide des crises qui en découle ont nécessité la mise en place d'un certain nombre de règles de fonctionnement. En effet, la création d'une monnaie unique conduit nécessairement à une interdépendance plus poussée des économies concernées. Désormais, la solidité financière d'un État n'est pas seulement fonction de sa seule volonté. C'est aussi de la volonté et de la capacité des autres à assainir leurs finances que dépend la bonne santé financière de chaque État. Par conséquent, le mauvais état des finances d'un membre n'est plus une simple affaire de politique intérieure. C'est la totalité des États parties à l'union monétaire qui sont concernés et leur situation économique et financière qui risque d'être négativement impactée. En plus des dommages directs, liés à la contraction de l'économie, peuvent apparaître d'autres difficultés du fait de la nécessité d'aider les pays en crise afin d'éviter une contagion généralisée à tous les membres.

73. Jean-Luc ALBERT et Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, op. cit., p. 83.

74. C'est aussi le cas en Afrique avec la création de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ou encore de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

392. Ainsi, au sein de l'Union européenne, comme de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), voit-on apparaître des règles qui encadrent les finances publiques, essentiellement en matière de déficit et de dette publics. C'est le cas des critères de convergence dans le cadre de l'Union européenne. Apparus dès la naissance de l'UEM, ils exigent que le niveau de déficit de chaque État membre et celui de sa dette rapportés au produit intérieur brut (PIB) ne dépassent pas, respectivement, 3 % et 60 %. C'est ainsi une sorte de règlement de copropriété qui se met en place du fait du partage à la fois d'un même espace économique mais également monétaire avec la naissance de l'euro. Les États qui ne respectent pas ces critères s'exposent à des amendes dans le cadre du déclenchement par la commission européenne de la procédure pour déficits excessifs. L'UEM a aussi créé un besoin nouveau, celui de voir global puisque ces critères concernent l'ensemble des administrations publiques⁷⁵.

393. Ainsi, l'imbrication de plus en plus poussée des systèmes financiers publics doit nécessairement, dans l'objectif d'endiguement de ce qu'il faut bien appeler « *des risques systémiques* »⁷⁶, conduire à la mise en place de mécanismes de contrôle, avec la transparence comme socle. Dans un tel contexte, la transparence devient de plus en plus une exigence cruciale sans laquelle la solidité de l'ensemble est très fortement menacée.

B. LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE, LEVIER D'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE ÉTATIQUE

394. La complexité croissante du système financier public, dont l'État reste le garant en dernière instance, pose nécessairement la question de la bonne appréciation de la situation financière de ses acteurs. La connaissance même de la véritable situation de l'État semble de plus en plus tributaire de la bonne maîtrise de celle de l'ensemble des acteurs tant les liens entre les différentes composantes sont nombreux et de nature diverse. Ce que la transparence budgétaire est susceptible d'apporter à la solidité financière des États, la crise financière de la zone euro l'illustre assez bien. Née de la fragilité des finances de la Grèce, elle résulte essentiellement d'une mauvaise présentation des comptes du pays et même d'une stratégie de dissimulation de la réalité financière qui a empêché que soient prises assez tôt les mesures que nécessitait l'état des finances publiques. Ces mesures auraient ainsi permis d'éviter que la situation ne dégénère.

395. C'est dans la perspective du contrôle de ces risques qu'est née l'idée de la surveillance multilatérale. Elle apparaît d'abord au niveau mondial, avec la création du FMI qui reçoit, entre autres missions, celle de veiller à la bonne situation financière mondiale par des analyses périodiques de l'état des finances de ses membres. Pour assurer cette mission, le FMI réalise chaque année une série

75. « On ne peut plus raisonner isolément sur les finances de l'État, les finances locales ou les finances sociales ; l'évaluation des performances budgétaires à laquelle les autorités communautaires se livrent chaque année concerne un ensemble consolidé, indifférent aux arrangements organiques retenus par chaque État, mais considérés à juste titre à Bruxelles comme purement contingents et circonstanciels. », Benoît CHEVAUCHEZ, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques : une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », *RFFP* n° 68, décembre 1999, p. 44.

76. Michel BOUVIER, « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique », *RFFP* n° 74, avril 2001, p. 133.

d'études, fruits de consultations avec les autorités nationales ainsi qu'avec tous les acteurs susceptibles d'être concernés par les questions en cause. L'ensemble des aspects économiques, monétaires et budgétaires font ainsi l'objet d'une revue. C'est sur cette base que « *les perspectives de l'économie mondiale* » sont dégagées par l'institution et portées à la connaissance du public.

396. Aujourd'hui, cette mission de surveillance se décline encore sous une autre forme, celle des *rapports sur l'observation des normes et codes* (RONC). Basée sur un système de questionnaires, la technique des RONC sert à faire le point sur la situation des finances publiques des États qui souhaitent se plier à cet exercice de transparence. En effet, par l'analyse du système de gestion des finances publiques, c'est bien le degré de transparence qui est apprécié et, à travers lui, l'existence ou non de potentiels points de faiblesse voire de véritables vulnérabilités. La démarche est purement volontaire car c'est à chaque État membre de proposer, s'il le souhaite, que le département des finances publiques du FMI réalise un RONC le concernant. Réalisé dans une approche partenariale entre le Fonds et l'État, le rapport peut rester confidentiel si ce dernier le demande. La crédibilité qui résulte de la démarche a cependant fortement fait progresser le nombre de pays qui se soumettent à l'exercice et font publier les résultats. On touche ici à une approche de plus en plus stratégique de la transparence budgétaire : la recherche ou l'affermissement de la crédibilité financière. Ainsi, en 2008, 111 pays sur les 185 que comptait⁷⁷ le FMI ont fait établir un RONC sur leurs finances publiques et les 87 ont accepté que les travaux soient publiés sur le site de l'institution financière internationale⁷⁸, les autres ne l'étant pas parce qu'ils étaient en « *voie d'achèvement* »⁷⁹. En 2013, ils sont 93 à avoir accepté cette publication⁸⁰.

397. Le développement des intégrations monétaires régionales a également conduit à instituer à leur sein des règles de contrôle par une entité supranationale afin de veiller au bon fonctionnement de ces ensembles. Au-delà, la naissance du pacte de stabilité et de croissance a précisé les exigences communautaires en matière financière publique. Son adoption, en 1997, a créé à l'égard des États membres l'obligation de transmettre aux autorités communautaires un programme de stabilité couvrant l'ensemble du secteur public. Les États membres qui n'ont pas adopté l'euro ne sont tenus qu'à la transmission de programmes de *convergence*.

398. Aujourd'hui, et sous l'effet indéniable de la crise de la zone euro et surtout de ses causes, la discipline budgétaire est revue dans un sens plus strict. L'adoption, en 2010, du « *semestre européen* » ou encore, en 2012, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en constitue le symbole. La surveillance des évolutions économiques, budgétaires et monétaires des États fait ainsi l'objet d'un suivi semestriel par les autorités communautaires, commençant en janvier, là où le TSCG se montre plus exigeant sur la question de l'équilibre, en fixant notamment un objectif d'équilibre structurel des administrations publiques de 0,5 %. Il est également plus exigeant sur la qualité des prévisions budgétaires des États membres.

77. Il en compte 188 en 2015.

78. Dominique BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, 2009, p. 21.

79. Dominique BOULEY, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », *op. cit.*, p. 21.

80. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/fiscalf.htm>

399. La pertinence et l'efficacité même des dispositions de surveillance des finances publiques exigent cependant que les informations fournies soient non seulement fiables mais également comparables. En d'autres termes, l'existence de normes garantissant la qualité de l'information financière et appliquées par l'ensemble des protagonistes est indispensable⁸¹. Ce n'est qu'à cette condition que la surveillance peut répondre aux nécessités qui ont conduit à son instauration. Là encore, la transparence est une exigence fondamentale. C'est à ce niveau que l'apparition de normes internationales comme communautaires de production de l'information financière publique est amenée à jouer un rôle crucial.

400. L'Organisation des Nations Unies (ONU), dès 1953, a fait paraître un ensemble de règles comptables sous l'appellation de système de comptabilité nationale (SCN). Réédité et même réadapté en 1970, le SCN devait, à partir des années 1990, et parce que la donne et les exigences comptables ont radicalement changé, être à nouveau revu⁸². Il a fait l'objet d'une nouvelle révision en 2008.

401. Dans le cadre du FMI, le code et le manuel sur la transparence des finances publiques répondent bien à cet objectif de diffusion d'un langage commun afin que la production de l'information financière publique, si elle n'obéit pas partout aux mêmes règles, se fasse au moins dans un cadre le plus partagé possible. De manière encore plus pointue, le manuel de statistiques de finances publiques, édité en 1986 et adapté en 2001 aux évolutions du cadre des finances publiques, vient renforcer l'exigence de transparence dans la production des comptes publics. Le manuel « *marque une avancée majeure dans la normalisation des méthodes d'établissement et de présentation des statistiques de finances publiques, dans le cadre d'un effort international visant à affiner la comptabilité publique et à améliorer la transparence des opérations des administrations publiques* »⁸³. Reposant sur une approche renouvelée du champ des administrations publiques (APU) – de l'approche purement fonctionnelle retenue en 1986, on passe à une approche institutionnelle des APU – le manuel innove également en introduisant une comptabilité de type patrimonial permettant de donner une vision plus exhaustive de la situation financière publique. Par ailleurs, le système des droits constatés est introduit et préféré au système antérieur de la comptabilité de caisse. On sait que les réformes comptables publiques dont les années 1990 ont été le théâtre ont presque toutes donné la préférence à la comptabilité en droits constatés en ce qu'elle permet une meilleure prise en compte de la réalité financière. Sur ce plan, le manuel de statistiques de finances publiques ne fait que s'arrimer sur une tendance déjà lourde au niveau des États.

81. En effet, dans la perspective de la surveillance, « *il apparaît élémentaire non seulement qu'un langage commun à l'ensemble des acteurs soit utilisé mais aussi qu'ils respectent une logique commune de fonctionnement, des normes communes. Autrement dit, il est fondamental que tous partagent une même logique juridique et de gestion et il est nécessaire que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans les modes de fonctionnement afin qu'une autodiscipline du système devienne possible.* », Michel BOUVIER, « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique », *op. cit.*, p. 133-134.

82. Issu d'une collaboration entre les grands acteurs internationaux des finances publiques (le Bureau des statistiques de l'ONU, le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE, et l'Office statistique des Communautés européennes, EUROSTAT), le SCN 1993 constitue ainsi une manifestation encore plus poussée de la volonté d'une meilleure harmonisation des pratiques comptables nationales.

83. Horst KÖHLER, « Avant-propos », in Fonds monétaire international, *Manuel de statistiques de finances publiques*, 2^e éd., 2001, p. VII.