

LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

GOOD GOVERNANCE OF PUBLIC FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Manuel Tirard

Université Paris-Nanterre, France

Résumé

Le concept de bonne gouvernance des finances publiques est apparu dans les années 1990 dans le discours des organisations internationales pour promouvoir des thématiques aujourd'hui bien connues (performance de la dépense publique, transparence des budgets, etc.). Après la crise de 2008, ce concept s'est recentré derrière l'obligation de respecter l'équilibre budgétaire. En tout état de cause, la réception nationale des prescriptions internationales de la bonne gouvernance des finances publiques est à contraster, démontrant les difficultés à vouloir appliquer partout les mêmes règles juridiques. L'exemple de la réception disparate de la règle d'équilibre par les droits des États européens le confirme.

Mots clés : bonne gouvernance, finances publiques, équilibre budgétaire.

Abstract

The concept of good governance of public finances emerged in the 1990s within the discourse of international organizations to promote issues well known today, such as the performance of public spending, the transparency of the public budget, etc. After the 2008 crisis, this concept has evolved towards the obligation to respect the budget balance. In any case, the national reception of the international prescriptions in the matter of good governance of public finances must be verified, thus showing the difficulties

involved in wanting to apply the same legal rules everywhere. The example of the varied reception of the golden rule of public finances by the laws of European states confirms this.

Keywords: Good governance, public finances, budget balance.

1. Introduction

Si les entreprises privées sont au cœur de l'activité et du développement économiques, le rôle en la matière de l'intervention publique est aussi essentiel à au moins deux titres. D'abord, l'État doit parfois être lui-même un acteur économique dans certains domaines (grands travaux, énergie, etc.). Mais, ensuite et surtout, il doit être un catalyseur de la croissance en mettant en place un cadre juridique favorable aux entreprises et à l'initiative privées.

C'est dans ce cadre que, d'abord pour les pays en voie de développement (PVD), le concept de « gouvernance », par définition bonne, fut utilisé par la Banque mondiale à partir de la fin des années 1980¹. Il s'agissait de rompre avec le modèle historique du gouvernement interventionniste, sous-entendu omniprésent, voire autoritaire, et prôner qu'il devait dorénavant non plus imposer mais interagir avec le monde de l'entreprise et, plus largement, avec la société civile et les citoyens. Ainsi, dans les années 1990, les institutions internationales (d'abord la Banque mondiale, puis le Fonds monétaire international – FMI) ont mis l'accent sur le rôle des institutions publiques dans le développement, surtout économique, et la nécessité d'avoir un gouvernement et des institutions publiques stables et efficaces pour générer ce développement pensé d'abord et avant tout à partir du secteur privé.

Dans la continuité, l'idée d'une bonne gouvernance appliquée aux finances publiques s'est imposée, autrement dit qu'il fallait que les États, et pas seulement les PVD, réforment leurs budgets et appliquent des standards communs, essentiellement axés sur la performance et l'efficacité, pensés comme devant permettre une croissance économique pérenne, et notamment aux investisseurs de pouvoir trouver partout des pratiques proches. Toutefois, après 2008 et la crise économique et financière mondiale, ce thème a évolué, prin-

1 La publication de référence est : The World Bank, *Sub-Saharan Africa : From crisis to sustainable growth. a long-term perspective study*, Washington DC, 1989, not. p. 60.

cipalement dans les pays développés vers, pour le dire en synthèse, la lutte contre les déficits budgétaires et les dettes publiques.

Le concept général de « bonne gouvernance » appliqué aux finances publiques a dès lors connu des transformations réelles. Pour le comprendre, et appréhender ce qu'il véhicule en matière financière, il est nécessaire de revenir d'abord sur les évolutions de ce concept développé par les institutions internationales depuis quelques décennies (2), pour évaluer ensuite la réception de ces recommandations par les différents États. Or, si les prescriptions sont partout les mêmes, leurs effets sont à contraster dans chacun des droits nationaux (3).

2. Le concept de « bonne gouvernance des finances publiques » et ses évolutions

Ce concept et sa thématique, initiés dans les années 1990 par les organisations internationales chargées du développement (2.1), ont été renouvelés face à la crise des finances publiques depuis 10 ans (2.2).

2.1. L'apparition et le développement du concept (décennies 1990 et 2000)

Différentes institutions internationales se sont intéressées à la bonne gouvernance en général et à celle des finances publiques en particulier, défendant l'idée de standards qu'il s'agirait d'adopter dans les PVD, afin de favoriser le développement – surtout – économique, tout autant que de donner confiance aux citoyens dans l'action publique. Ainsi le FMI², la Banque mondiale³ ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques⁴ (OCDE) ont adopté divers documents, souvent multiples, insistant sur la mise en place et le respect de « bonnes » règles financières.

2 Fonds Monétaire International (FMI), *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* (FMI, 1998) (mis à jour en 2007).

3 Les références sont ici multiples.

4 Différents documents ont été élaborés à partir de 1997 par l'OCDE : en matière de sous-traitance des services publics, d'évaluation des services publics ou encore et surtout de transparence budgétaire (« Transparence budgétaire. Les meilleures pratiques de l'OCDE » *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. 1, n.° 3 (2001/2002).

Quelles que soient les institutions et les différences entre leurs approches, ce sont plutôt les points communs qui frappent. Pour synthétiser les choses on peut dire que toutes défendent des politiques financières considérées comme saines et représentatives de la bonne gouvernance en la matière. Pour les résumer on peut citer les trois aspects connectés suivants :

- d'abord une transparence, d'une part, des données (impôts, dépenses, comptabilité publique) et, d'autre part, des règles budgétaires entre les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), permettant une meilleure information, tant des investisseurs que des citoyens ;
- ensuite, des contrôles et procédures budgétaires permettant de garantir le premier aspect. En particulier le doigt est mis sur l'importance d'un contrôle et d'un audit externes, permettant d'informer le Parlement sur les pratiques budgétaires d'un pouvoir exécutif qui, traditionnellement, domine la préparation et l'exécution des budgets publics. Il s'agit là de garantir la responsabilité des gouvernants (*l'accountability* nord-américaine) ;
- enfin, et globalement, la nécessité de démontrer une « performance » dans les finances publiques, c'est-à-dire que l'argent prélevé en impôts puis dépensé l'est en fonction d'objectifs précis fixés a priori, puis de résultats contrôlés a posteriori.

Ces prescriptions, élaborées dans les années 1990 et 2000, ont été considérées comme devant être appliquées par tous les pays. Surtout, elles ont connu depuis une décennie une transformation face à la crise mondiale des finances publiques, qui n'a pas fait disparaître les préconisations initiales mais les a complétées en renouvelant le cœur du concept étudié.

2.2. Le renouvellement du concept face à la crise des finances publiques de 2008

La thématique de la « bonne gouvernance des finances publiques » a évolué depuis 2008 et la crise économique et financière. Ces mutations ont avant tout concerné les pays développés, et ce au-delà de la doctrine des organisations internationales précitées.

Cette crise a généré une augmentation des niveaux de déficit et de dette publics, et ce dans la plupart des pays⁵. Pour prendre l'exemple de la France

5 Voir par exemple <https://data.oecd.org/fr/gga/dette-des-administrations-publiques.htm#indicator-chart>

(l'Allemagne allant bien mieux – il faut le souligner), le pays pratique en continu le déficit public – plus de dépenses que de recettes – depuis environ 40 ans, mais celui-ci s'est beaucoup accru après la crise de 2008. Aujourd'hui ce déficit est d'environ 3% du PIB français, pourcentage que l'on peut expliciter en précisant qu'il s'agit là de 70 milliards d'euros par an. En d'autres termes, toutes les collectivités publiques en France (État, collectivités locales et organismes de Sécurité sociale) dépensent encore chaque année 70 milliards de plus que toutes leurs recettes perçues.

Évidemment ce déficit doit être financé, et entraîne un recours à l'emprunt qui dure depuis maintenant plus de 40 ans consécutifs en France. On se rend compte de l'ampleur de la situation en précisant que la dette française cumulée dépasse 2300 milliards d'euros, soit 100% du PIB français, dette qui a doublé en 10 ans.

Or emprunter n'est pas sans conséquences. D'une part car cela augmente continuellement une dette qui, elle-même, génère des intérêts croissants. D'autre part et surtout pour notre sujet, la lutte contre les déficits nécessite des impôts importants qui grèvent l'économie, particulièrement quand ils portent sur les entreprises : impôt sur les sociétés mais aussi cotisations sociales pour financer la santé, la retraite (etc.). Ces cotisations sont importantes en France, ce qui entraîne une compétitivité relative des entreprises françaises.

Pour beaucoup, il y a dans ces pratiques budgétaires chroniquement déficitaires la marque d'une mauvaise gestion publique, tout autant que des dangers pour le développement économique, ce qui nécessite des réformes. Le discours initial sur la bonne gouvernance des finances publiques a ainsi été complété par un besoin de limiter les dépenses publiques, ou au moins de les équilibrer avec des recettes qui, dans un cadre mondialisé, sont de plus en plus contraintes et complexes à augmenter. Cette volonté d'équilibrer le budget est qualifiée de « règle d'or des finances publiques ».

La bonne gouvernance des finances publiques est ainsi pensée depuis une décennie non seulement comme devant en général produire de la part des États des « bonnes pratiques financières » telles que synthétisée supra en A, mais aussi et de plus en plus, au moins dans les pays développés, comme devant générer une lutte contre les déficits budgétaires et la dette publique. Cette insistance est forte dans l'Union européenne, notamment avec le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) signé en 2012.

On le voit, la crise des finances publiques depuis 10 ans a transformé l'idée de bonne gouvernance des finances publiques en la recentrant, au-delà

des PVD, sur une logique d'encadrement des finances publiques nationales. Ceci étant, il reste à en évaluer les effets concrets. Or, sur ce point, il faut singulièrement relativiser l'idée d'uniformité.

3. Un concept aux effets contrastés dans les droits nationaux

La réception nationale des prescriptions internationales de la bonne gouvernance des finances publiques est à contraster, démontrant les difficultés à vouloir appliquer partout les mêmes règles juridiques (2.1). L'exemple de la réception disparate de la règle d'or des finances publiques par les droits des États européens le confirmera (2.2).

3.1. La difficulté de l'application nationale de standards internationaux

Il ne s'agira évidemment pas ici de traiter de tous les pays, mais de montrer les dilemmes généraux reflétant l'idée que les finances publiques s'inscrivent dans des traditions (notamment juridiques) et des réalités nationales disparates. Comment dès lors concevoir de la même manière l'application des standards internationaux ?

Ces difficultés peuvent être illustrées d'au moins trois façons.

D'abord, comment penser partout les mêmes concepts alors que les économies et les niveaux de développement sont différents. Peut-on sérieusement appliquer des règles identiques au Pérou, d'une part, et en Europe ou aux États-Unis, d'autre part, alors que les problématiques de développement, notamment économiques, sont dissemblables ? Par comparaison, au Pérou, la dette publique est d'environ 30% de son PIB, sa croissance plus forte mais aussi plus inégalitaire.

De plus, les concepts sous-jacents à la bonne gouvernance des finances publiques, ceux de transparence, de responsabilité (*l'accountability*), ou encore de contrôle n'ont pas les mêmes acceptions autour du Monde, tant dans les vocabulaires que dans les traditions politiques et juridiques.

Enfin, il faut rappeler les disparités relatives à la vision de l'État, dont découle le rôle de l'intervention publique qui le met en œuvre, notamment sur l'économie. Sur ce rôle de l'État existent divers modèles. Même si l'on reste aux pays dit « occidentaux », on a d'un côté un modèle plutôt libéral (États-Unis) qui ne croit pas que l'intérêt général dépasse la somme des inté-

rêts individuels. Dès lors l'État n'a pas à s'occuper de tout et il doit respecter les intérêts privés. Partant de là les dépenses publiques et les impôts sont moindres, mais les dépenses privées importantes (éducation, santé, etc.). À l'inverse, d'autres pays, notamment la France, pensent que l'État est le seul à pouvoir imposer l'intérêt général. Les dépenses publiques et donc les impôts sont dès lors conséquents. Ce faisant, compte tenu de ces disparités, les prescriptions visant à encadrer l'État, à le rendre responsable, sont plus facilement remplies dans les pays de tradition libérale. S'il n'y a pas un modèle meilleur que l'autre, il s'agit surtout de prendre en compte l'idée essentielle qu'il existe *des* modèles d'État et d'intervention publique, et dès lors des modèles de finances publiques. Comment alors appréhender l'application uniforme de standards qui, dans le contexte actuel, sont plutôt marqués par des logiques libérales plus proches des modèles anglo-saxons ?

En définitive le *one size fits all* est complexe, ce que démontre l'application de la règle d'or dans des droits nationaux européens qui ont pourtant des liens réels.

3.2. L'exemple de la réception diverse en Europe de la « règle d'or des finances publiques »

Il semble judicieux de se focaliser sur la thématique qui est centrale dans les préconisations et les pratiques récentes, celle de l'équilibre des comptes publics. La question est la suivante : qu'en est-il dans les faits de la réception par les droits nationaux de la règle d'or ? Est-elle identique ou au moins proche ?

Même en restant sur l'Europe continentale, qui regroupe pourtant des pays avec des liens culturels et juridiques réels, la réponse est pour le moins contrastée. Pour le prouver il faut commencer par rappeler que l'Union européenne, poussée par la crise de 2008, a renforcé l'encadrement des finances publiques des États membres, en incitant fortement ces derniers à inclure l'équilibre budgétaire dans leur droit national (notamment par le TSCG précité). Certains pays, en premier lieu l'Italie et l'Espagne, ont modifié leur Constitution en ce sens. L'Allemagne, quant à elle, avait déjà intégré en 2009 dans son texte suprême une disposition voisine limitant les déficits à la fois pour le gouvernement fédéral et les Länder. À l'inverse, et comme dans d'autres pays, la France a adopté une solution bien distincte. Elle a certes modifié sa Constitution pour se conformer au TSCG, mais de manière spécifique en créant une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation des finances publiques

(pluriannuelles), et obligé les budgets annuels à s'insérer au sein de ces lois de programmation. Certes ces dernières s'intègrent dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » prévu par la Constitution française à son article 34. Toutefois, il n'y a pas là de caractère contraignant car l'équilibre est toujours, dans la Constitution française, un « objectif ». En résumé, on est là face à une obligation de moyens et non de résultat.

Il en découle que la prescription de l'équilibre budgétaire, véhiculée aujourd'hui comme une pratique centrale de la « bonne gouvernance financière », n'est même pas appliquée de façon analogue dans des pays assez proches comme en Europe. Dès lors, comment ne pourrait-il pas en aller de même avec des territoires bien plus dissemblables autour du Monde ?

Plus largement, et au-delà de la question de l'inscription de la règle d'or dans les droits nationaux, la problématique est aussi celle de son effectivité. Or, et contrairement à l'Allemagne, l'introduction de cette règle dans les Constitutions italienne ou espagnole n'a pas empêché les gouvernements concernés de faire adopter des budgets déficitaires⁶, générant des réactions de réprobation des institutions européennes. N'est-ce pas une preuve supplémentaire de la difficile application des mêmes standards, tout autant que de la difficulté pour le droit d'encadrer un domaine financier au cœur de la démocratie parlementaire ?

En définitive, si des finances publiques saines sont essentielles pour un développement économique et une croissance pérennes, c'est selon des choix politiques qui doivent être propres et adaptés à chaque pays.

6 En utilisant les dérogations prévues par le droit applicable dans certains cas « exceptionnels » (récession, etc.).

RÉFÉRENCES

The World Bank. *Sub-Saharan Africa : From crisis to sustainable growth, a long-term perspective study*. Washington DC : The World Bank, 1989.

Fonds Monétaire International (FMI). *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*. FMI, 1998 (actualizado en el 2007).

« Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 1, n.º 3 (2001/2002).

A propos de l'auteur

Docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas, Master en fiscalité des entreprises de l'Université Paris II et Master summa cum laude en droit comparé de la même université. Maître de conférences HDR en droit public à l'Université Paris-Nanterre et est membre du Centre de recherche en droit public (CRDP), il a été directeur de programmes académiques à l'université de Nouvelle-Calédonie et codirecteur des Summer University Franco-Allemandes en Biélorussie, Japon et Pérou.