



Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ?

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2012/3 N° 119 , PAGES V À X
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.119.0000b

Date de mise en ligne : 05/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2012-3-page-V?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Éditorial

Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ?

Dans la plupart des pays dans le monde la légitimité de la prise de décision en ce qui concerne les finances publiques repose sur des fondements démocratiques. Dans ce domaine, c'est en effet le Parlement qui est désigné comme le *centre ultime du pouvoir* étant observé que depuis que la démocratie parlementaire a été instituée le contrôle du Parlement en matière budgétaire s'est identifié à la possibilité pour ce dernier de définir librement les politiques financières. Une telle approche semblait parfaitement logique dès lors qu'avait été préalablement posé le principe selon lequel le peuple est le détenteur du pouvoir qu'il exerce au travers de ses représentants élus.

Un regard attentif sur les évolutions contemporaines des systèmes financiers publics montre cependant que les faits ne sont pas toujours en accord avec une telle construction. Il en est ainsi dans la mesure où les finances publiques sont à l'avant-garde d'un processus de transformation de l'État et peut-être de la tradition démocratique. C'est en effet en leur sein que se cherchent et prennent forme aujourd'hui des modes d'organisation qui oscillent entre deux types de gouvernance, l'un politique, tirant sa légitimité du suffrage populaire, l'autre gestionnaire, dont la légitimité repose sur l'efficacité de l'action, sur la performance.

Cette seconde dimension qui est née de l'intérêt porté à la maîtrise des dépenses publiques en liaison avec les crises qui se sont succédées ces trente-cinq dernières années est aujourd'hui en pleine expansion. Il s'est ainsi produit, sur fond de mondialisation, un rapprochement remarqué entre les décideurs politiques et les experts du contrôle de la gestion financière, un rapprochement qui ne peut être sans conséquences sur l'évolution future de la démocratie parlementaire.

Ce processus n'est pas récent et il peut rétrospectivement se lire dans les mutations qu'a connues le système financier public depuis plus de trente ans. Des mutations qui, depuis la seconde moitié des

années 1970, se sont développées d'une manière parfois spectaculaire un peu partout dans le monde ; on ne mentionnera ici que les caractéristiques les plus fortes de ce mouvement : une internationalisation et une décentralisation des réseaux financiers publics, l'adaptation au secteur public de méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises, la généralisation de l'idée du nécessaire désengagement de l'État pour laisser plus d'espace au marché économique et financier. Cette période a également vu naître de nouveaux centres de décision privés et publics, locaux et internationaux, dont les pratiques, les règles et les cadres conceptuels sont devenus de plus en plus proches les uns des autres et qui ont engendré un déplacement des frontières entre secteur public et privé, voire même des difficultés à définir le premier que ce soit économiquement ou juridiquement.

Aujourd'hui les déterminants de ces évolutions dépassent très largement les frontières des États. Les transformations ainsi que l'avenir des institutions financières publiques se décident en grande partie à l'échelon planétaire, dans un jeu complexe de stratégies se développant dans le cadre de nouvelles régulations.

Ainsi, la réforme des finances publiques, et par conséquent de l'État, ne procède plus aujourd'hui d'un simple angle de vue national. S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la mondialisation. Ce sont bien d'autres régulations qui sont en train d'être instituées dans ce nouveau cadre. La réorganisation du système financier international implique en effet une réorganisation des institutions financières nationales et vice versa. Et c'est bien à travers cette évolution d'ensemble que se pose la question des transformations de la démocratie et du devenir du pouvoir politique.

Dans le cadre international qui est désormais le cadre de droit commun dans lequel se déploie la problématique de la gouvernance publique, chacun peut observer la montée particulièrement nette d'une *nouvelle alliance de l'expert et du politique* qui est à inventer. On la trouve particulièrement présente dans le champ des finances publiques, touchant un terrain essentiel, celui de *la légitimité des institutions créatrices de normes*. Depuis plusieurs années on assiste en effet à l'essor d'une production de normes financières par des organismes internationaux indépendants, qui sont extérieurs aux États comme aux Parlements nationaux. Le phénomène procède de l'idée qu'il est indispensable que les États adoptent des *standards*, qu'ils partagent une

même logique de gestion et que celle-ci doit être parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline puisse s'instaurer et que des comparaisons soient possibles.

Cette orientation a d'abord été l'une des voies dans laquelle s'est engagée la surveillance multilatérale internationale¹, avec l'invitation faite aux États d'adhérer à des codes de bonne conduite l'objectif général étant d'assurer le respect d'un certain nombre de règles universelles, de références internationales, toutes plus ou moins centrées, à juste titre, sur une indispensable transparence des finances publiques.

Ce sont les normes budgétaires qui ont été concernées dans un premier temps, ce qui a conduit nombre d'États à s'engager dans la mise en place d'une nomenclature construite sur la base de programmes. C'est maintenant au tour des normes comptables publiques de faire l'objet de discussions et de propositions dans le cadre d'une organisation internationale indépendante, l'IPSAS² Board, créée par l'International Federation of Accountants (IFAC)³. Les normes comptables IPSAS sont très inspirées de celles applicables au secteur privé (normes IFRS) ce qui pose un certain nombre de problèmes du fait du caractère particulier de l'État et de la gestion publique.

En effet, la gestion de l'État, et du secteur public en général, n'est pas, on le sait, totalement assimilable à celle d'une entreprise⁴. Elle s'en différencie notamment au regard des attributs de la souveraineté qui s'expriment par le droit de lever l'impôt mais également par les obligations d'assurer de multiples fonctions qui relèvent de l'intérêt général. Autant d'aspects qui n'entrent pas aisément dans une logique comptable privée comportant comme point d'orgue un bilan dont les éléments d'actifs et de passifs sont souvent d'une autre nature que ceux du secteur public. D'un autre côté, il est impératif que les administrations publiques parviennent à se gérer de manière transparente et efficace. Or un tel objectif oblige à s'interroger non seulement sur les normes et les méthodes à mettre en œuvre mais également sur la délimitation du champ public et ce qui en fait partie. À cet impératif vient s'en associer un second, celui de parvenir à restituer une image

1. « Surveillance multilatérale des finances publiques et pouvoir politique », in Actes du colloque OCDE/Sénat, *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement*, éd. du Sénat, 2002.
2. International Public Sector Accounting Standards.
3. Fédération internationale des experts comptables.
4. Cf. le n° 11-1985 de la RFFP : « Peut-on ou doit-on gérer une commune comme une entreprise ? ».

globale, intégrée et sincère de l'ensemble des comptes publics, autrement dit d'en consolider les données⁵. C'est d'ailleurs dans ce même sens que le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive du 8 novembre 2011 déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁶.

Le sujet fait du reste l'objet d'une actualité brûlante depuis la publication de la directive. Selon le texte les États membres devront mettre en place d'ici le 31 décembre 2013 « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires ».

Ces nouvelles obligations conduisent nécessairement à devoir revoir le périmètre du secteur public, et par conséquent à s'interroger sur ce qu'est ou doit être la chose publique, à en définir un nouveau sens commun. La question comptable constitue ainsi un point d'ancrage essentiel de la redéfinition du champ d'action de l'État et plus largement de ce que nous qualifions aujourd'hui, avec beaucoup d'hésitations, le secteur public, les administrations publiques ou bien encore l'administration publique.

On ne doit pas s'y tromper. Sous couvert d'interrogations relatives aux techniques comptables c'est un réel choix de société, un choix politique, qui s'y trouve sous-jacent. C'est pourquoi ce serait inverser la démarche que de commencer par s'enfermer dans une réflexion purement centrée sur les modalités juridiques ou de technique comptable qui permettraient d'adapter des normes privées à la gestion publique. En effet, il serait vain de vouloir demander au droit public, administratif ou financier, comme aux théories économiques, d'aider à résoudre une question qui est d'abord d'ordre politique parce qu'elle concerne la configuration d'un lien social. Cette démarche ne pourrait que demeurer stérile d'autant que le droit public lui-même ne cesse depuis quelques années de s'interroger sur son avenir, sur la pertinence de ses interprétations et de ses normes qui se sont trouvées brouillées par la montée en puissance du secteur privé et du retrait de l'État tout au long de ces trente-cinq dernières années. L'économie et la gestion, de leur côté,

5. Cf. les rapports publiés par FONDAFIP sur ce point : www.fondafip.org

6. Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

en imposant progressivement leurs concepts au politique⁷ montrent également leurs limites dans la résolution des crises qui se succèdent maintenant à une cadence accélérée.

C'est à notre sens plutôt à une réflexion globale qu'il convient préalablement de faire appel. Nous ne sommes pas seulement face à une crise économique et financière, nous sommes également face à une crise du droit public qui se traduit par le recul de l'institution et l'extension du champ des pratiques contractuelles⁸. Les finances publiques, et le droit public financier en particulier, sont situés aux avant-postes de cette évolution.

Comme nous le faisons observer dans un précédent article de cette *Revue*⁹, il y a tout juste dix ans, c'est donc une réflexion politique au sens fort du terme qu'il convient d'abord de développer. Les propos tenus récemment par le Premier Président de la Cour des comptes, Didier Migaud, lors de son audition au Sénat le 22 mai dernier, nous semblent aller dans cette direction lorsqu'il estime à propos des normes IPSAS¹⁰ qu'il est de « *(son) devoir d'alerter la Représentation nationale sur (un) sujet, dont les implications sont autant politiques que techniques... Je souhaiterais que les responsables politiques ne se réveillent pas trop tard* »¹¹.

Sans un regard attentif et distancié, un tel phénomène pourrait en effet passer totalement inaperçu. Il y a exactement 10 ans nous avons nous-même alerté dans cette *Revue* sur ce phénomène de délocalisation des normes financières et les risques en découlant pour la démocratie¹². Nous soulignons à l'époque que le phénomène, « *ne laisse clairement apparaître aucun changement de fond en ce qui concerne la prise de décision politique ; la façade ne change pas, le Parlement demeure aux yeux de tous comme le centre du processus. En pratique, c'est néanmoins dans un cadre externe au système politique que se créent*

7. Cf. J.-P. DUPUY, *L'avenir de l'économie*, Flammarion, 2012 ; cf. également M. BOUVIER et alii, *Manuel de Finances publiques*, LGDJ – Lextenso éditions, 10^e éd., 2010.

8. Cf. B. BASDEVANT-GAUDEMET (sous la dir. de), *Contrat ou institution : un enjeu de société*, LGDJ – Lextenso éditions, coll. Systèmes, 2004.

9. In M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique », RFFP N° 79-2002, cf. également : « Surveillance multilatérale des finances publiques et pouvoir politique », in Actes du colloque OCDE/Sénat, *op. cit.*

10. Qui « sont élaborées par un organisme dont la légitimité, en matière de comptabilité publique, est contestable, dès lors qu'y siègent essentiellement des experts comptables et que les pouvoirs publics ne sont pas représentés de façon institutionnelle... de

11. Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, Sénat le 22 mai 2012.

12. In RFFP N° 79-2002, *op. cit.*

des normes financières publiques qui ne sont pas que de simples techniques mais qui reflètent et engendrent un type de lien social autrement dit un mode d'organisation de la société. On est là en présence d'une délocalisation de la production des normes ainsi que d'une confusion des niveaux de pouvoirs qui pose la question de la légitimité des sources de ces nouvelles normes ».

L'avenir des finances publiques et de l'État se joue aujourd'hui tout autant sur fond de mondialisation des échanges que d'un risque d'effacement à terme du politique tel qu'il a été entendu jusqu'alors. Chacun peut voir que se dessine progressivement **la naissance d'une autre façon de concevoir le politique, celle-ci s'inscrivant** « dans le fait de transcrire tout ce qui relevait de l'imaginaire, du rêve, de l'idéal, de l'utopie... dans la réalité technique et opérationnelle »¹³. Cette évolution n'en est toutefois qu'à ses débuts. C'est la raison pour laquelle on peut estimer qu'elle dépend encore des choix des décideurs politiques. Il reste que les voies qui sont les leurs sont étroites ; soit ils peuvent s'engager dans une direction dans laquelle prédomine une approche technicienne des finances publiques et ils seront nécessairement conduits alors à s'en remettre aux experts de la chose financière ; soit ils peuvent s'orienter vers une combinaison des approches politique et technique en cherchant à développer un contrôle parlementaire nouveau des finances publiques, comme dans une sorte de retour aux sources de la démocratie. Cette voie, difficile, est toutefois très certainement la seule à pouvoir prémunir contre le risque d'effacement du politique.

Michel BOUVIER

13. J. BAUDRILLARD, *Le paroxyste indifférent*, Grasset, 1997.