



LES MUTATIONS DES SYSTÈMES D'INFORMATIONS BUDGETAIRES, VECTEURS STRATEGIQUES DE LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Un article de LMP d'août dernier¹ analysait le développement de la pluriannualité dans les mécanismes budgétaires de différents pays développés. Le présent article se propose de reprendre l'exercice, mais en traitant cette fois la transformation des systèmes d'informations budgétaires.

Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de décrire successivement les mutations du modèle général de gestion (1), puis les conséquences de ces mutations sur les besoins d'information des acteurs essentiels du processus budgétaire (2), enfin les possibilités nouvelles apportées par les progrès des technologies de l'information (3). Ces présentations permettront de visualiser les points de convergence des systèmes d'informations budgétaires de nombreux pays développés⁴ (4).

1. Un nouveau modèle de gestion budgétaire est en cours de gestation

Dix ans auparavant, la philosophie générale de gestion budgétaire de la plupart des pays de l'OCDE voyait dans une autorisation initiale extrêmement détaillée des moyens le principal moyen de pilotage budgétaire du centre (Parlement, gouvernement), ceci via le contrôle a priori de la régularité de la dépense publique. Deux conséquences importantes en résultaient en matière de système d'information :

- il n'y avait dans les faits que peu de différence de nature entre l'information d'autorisation (très détaillée) et l'information d'exécution (suivant par exemple la même nomenclature),
- le système d'information était centralisé et "mono-arborescent", car se limitant le plus souvent au décalque de la hiérarchie et des découpages administratifs.

Face à d'importantes crises des finances publiques que n'avait pas permis de contenir ce modèle managérial, plusieurs pays de l'OCDE (principalement des pays d'influence britannique ou des pays d'Europe du Nord) ont dû constater que ce modèle avait atteint ses limites. Des carences importantes ont ainsi été progressivement reconnues :

- l'information budgétaire, centrée sur les besoins de contrôle du centre, ne peut que très imparfaitement constituer des outils de gestion opérationnelle des services consommateurs de crédit ;
- en lui-même, un tel système d'information ne permet en outre aucune mesure de la "production publique" puisqu'il se fonde sur

la consommation des moyens, mais non sur l'activité des services ou l'impact sur l'environnement des politiques publiques ;

- le contrôle a priori de la régularité de la dépense est enfin apparu comme globalement désincitatif pour la promotion locale de l'économie des moyens.

Cette remise en cause, parfois radicale, a amené le passage du modèle budgétaire ancien, de type "contrôle a priori sur les moyens", à un nouveau modèle de type "contrôle global sur les résultats de l'action publique" :

- une autonomie de gestion a été reconnue aux gestionnaires locaux ("*let the managers manage*"), la globalisation ou la fongibilisation du contrôle sur les ressources a constitué un axe majeur du développement de cette autonomie ;
- l'accent est désormais beaucoup plus placé sur la capacité des organisations publiques à mesurer leur action et à rendre compte de leurs résultats, ceci pour satisfaire les deux besoins caractéristiques d'un environnement désormais plus complexe et instable : connaissance des effets de l'action publique et lisibilité des politiques publiques.

2. Ce nouveau système transforme assez profondément les besoins d'information des différents acteurs du cycle budgétaire

Un changement d'une telle ampleur ne pouvait être sans conséquence sur la nature des informations dont ont besoin les différents acteurs du jeu budgétaire.

Le centre (tant le Parlement que le Gouvernement, assisté par les services centraux du budget) a ainsi dû largement adapter ses pratiques : l'affectation détaillée des ressources a laissé la place à la définition et au suivi des grands équilibres budgétaires, fiscaux et économiques et à l'affectation globale des dépenses entre ministères ou grands secteurs de dépenses (décompositions beaucoup plus globales), mais aussi à un contrôle a posteriori beaucoup plus strict. Cette situation induit pour le centre des besoins particuliers en matière d'information :

- le centre a donc besoin d'une **information globale à la fois intelligible** (lien clair entre les dépenses et les principaux programmes publics) et **intégrée** (possibilité de passer d'une vision d'ensemble sur les finances publiques à une action publique spécifique, de "monter et descendre" dans le système d'information budgétaire) ;

- le pilotage du centre doit s'appuyer sur une information, certes cohérente avec l'information d'autorisation, mais souvent plus riche pour permettre l'analyse systématique du volume, des coûts et de la qualité des prestations fournies par les services gestionnaires, ceci pour **connaître les tendances d'évolution de la productivité et de l'efficacité du secteur public** ;

- toute cette information doit être interprétée : le centre doit disposer de **moyens renforcés d'expertise et de contrôle** ; pour le Parlement, cette fonction est le plus souvent remplie par l'organisme public d'audit, dont les attributions concilient contrôle budgétaire et évaluation des politiques publiques (Etats-Unis, Royaume-Uni, Italie bientôt).

Pour les services gestionnaires, la problématique est toute différente : le principe général est en effet qu'ils puissent gérer sans ingérence excessive du centre, bien sûr en contrepartie d'un respect rigoureux des dotations accordées et d'une augmentation de la productivité. **Le système d'information budgétaire doit donc remplir un rôle principal d'aide au pilotage et à la gestion**, par exemple par le suivi des coûts complets des services et la mise à disposition d'indicateurs de performance.

Dans cette logique, le bouclage théorique de l'information entre le centre et les services gestionnaires est d'ailleurs garanti par le citoyen par le double suivi à la fois :

- de l'efficacité du service rendu : ici le citoyen est dans son rôle d'**usager** du service public (voire de "client" comme l'admet un nombre croissant de pays) ;
- de l'économie des moyens mis en œuvre : le citoyen se pare ici de sa tunique de **contribuable** mandant du Parlement et du Gouvernement.

3. Les progrès des technologies de l'information apportent des possibilités nouvelles à la structuration de l'information budgétaire

Il s'agit de faire en sorte que l'organisation retenue pour les informations budgétaires ne favorise pas un acteur aux dépens des autres, donc au contraire **de disposer d'une information budgétaire à la fois** :

- **cohérente** (intégration de tous les besoins dans un même système) ;
- **partagée** (disponible à la fois par le centre et le gestionnaire local) ;

- **protéiforme**, c'est à dire utilisable par des acteurs budgétaires poursuivant des objectifs différents (gestion opérationnelle locale, contrôle central, évaluation des politiques publiques...);
- **validable et validée** (pistes d'audit, dispositifs de contrôle, qualité de l'information).

Comment intégrer des besoins d'information aussi distincts dans un système unique? Ces multiples exigences ne pourraient s'envisager sans les développements récents des systèmes d'informations de gestion. En particulier, les progiciels de gestion intégrés, qui connaissent actuellement un développement spectaculaire, permettent, à partir d'une saisie unique, de gérer l'ensemble des informations comptables, budgétaires, analytiques, ainsi que les données physiques, et de les restituer en temps réel selon des croisements divers.

Un même système peut ainsi potentiellement satisfaire aux besoins à la fois du gestionnaire, de la tête de réseau, de la direction financière, du ministre, du Gouvernement, du Parlement... du fait de possibilités multiples de croisement d'informations: on a ainsi quitté les systèmes "mono-arborescents" traditionnels.

4. Synthèse: la structure nouvelle de l'information budgétaire

A quoi ressemble donc dans ce contexte le nouveau système d'information budgétaire, ceci en distinguant les trois phases traditionnelles du cycle budgétaire: autorisation, exécution et contrôle.

En matière d'autorisation, deux transformations importantes ont marqué l'organisation de l'information budgétaire soumise à autorisation parlementaire: la globalisation de cette information et l'introduction d'informations de "performance" non financières.

Le plus souvent, l'autorisation budgétaire d'une unité dépensière donnée sépare les dépenses des différents programmes pris en charge (transferts et subventions par exemple), et les dépenses de fonctionnement de cette unité, désormais souvent un montant unique regroupant les anciens chapitres détaillés. Le regroupement de toutes les dépenses d'administration (incluant notamment les dépenses de personnel) sous une seule rubrique budgétaire pose toutefois des questions importantes quant à l'autonomie de gestion des responsables publics qui dépassent les seules questions évoquées dans cet article.

L'intégration d'informations sur la performance dès l'autorisation budgétaire est, quant à elle, caractéristique de la gestion publique orientée par la performance (*performance based management*) chère à la nouvelle gestion publique: efficacité et efficience sont à l'honneur, et la définition d'objectifs clairs et quantifiables, devant être strictement respectés par les unités de gestion, doit devenir la contrepartie de l'assouplissement considérable des contrôles budgétaires et de la fongibilisation des moyens.

L'information relative à l'exécution budgétaire

a subi également des transformations importantes tant quant à son contenu qu'à sa qualité. En premier lieu, l'information comptable sur l'exécution budgétaire s'est largement rapprochée des principes régissant l'information financière des entreprises privées. Cette tendance générale vise, comme on l'a vu, à faire de l'information budgétaire un outil essentiel de la gestion opérationnelle.

Les principes de la comptabilité patrimoniale (comptabilité en droits constatés, comptabilité d'exercice ou *accrual accounting*) ont d'abord été retenus par la Nouvelle-Zélande (qui l'intègre même dans l'autorisation budgétaire via l'*accrual budgeting*), mais font l'objet d'une généralisation progressive dans les pays de l'OCDE.

L'information d'exécution budgétaire a également désormais tendance à s'appuyer sur les principes de la comptabilité analytique permettant la connaissance des coûts complets des différentes unités de gestion. Cette évolution se rapproche fortement de l'identification d'unités de gestion autonomes, mais responsabilisées sur le plan budgétaire, mais suppose bien entendu que les gestionnaires locaux auxquels on impute des coûts complets disposent de marges de manœuvre quant aux modalités de gestion de ces coûts.

Au-delà des méthodes comptables, l'information budgétaire d'exécution a désormais tendance à être à la fois plus riche, plus lisible, mais également plus contrôlée. L'information sur l'exécution financière doit d'abord pouvoir faire l'objet d'analyses détaillées: les nomenclatures comptables d'exécution demeurent très fines (à des fins statistiques et de contrôle de gestion) et sont donc beaucoup plus éclatées que les nomenclatures très ramassées au niveau de l'autorisation budgétaire; dans de nombreux pays, c'est également au niveau de l'exécution que l'information non financière de performance est la plus riche.

Cette information doit également être plus utilisable et plus lisible pour le Parlement et le citoyen. Cette évolution a notamment entraîné la normalisation des états d'exécution budgétaire et la standardisation de ces états pour toutes les unités de gestion. Le document de référence est désormais le rapport d'activité annuel de l'entité de gestion, conjuguant l'information comptable et l'information non financière sur les performances (Suède, Nouvelle-Zélande par exemple).

Enfin, des exigences nouvelles se font jour quant à la qualité et à l'authentification de l'information sur l'exécution budgétaire. Sur ce dernier point, les règles d'authentification des documents comptables d'exécution budgétaires se rapprochent désormais fortement des règles d'audit du secteur privé (principes comptables généralement acceptés). Un travail d'audit est mené de façon indépendante, le plus souvent par les institutions publiques d'audit (Suède, Royaume-Uni), mais parfois par des auditeurs

privés (Nouvelle-Zélande, Espagne pour les communautés autonomes). La Suède a également mis en place un système de notation de la gestion financière des agences. La tendance est enfin à l'augmentation de la périodicité de la publication des documents comptables (semestrielle en Suède) et à la réduction du délai de production des documents authentifiés.

Nouveau modèle de gestion budgétaire, nouveaux besoins d'information, nouvelles capacités des technologies, tout a donc convergé pour faire du système d'informations budgétaires l'un des vecteurs cruciaux de modernisation de la gestion publique.

¹ "La pluriannualité au cœur des réformes budgétaires récentes des pays développés", LMP n° 16.

² Allemagne, Danemark, Etats-Unis, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suède, Union Européenne en particulier.

Pierre-François Gouiffès

DES MOTS ET DES MODES

POLICY NETWORKS

La notion de *policy network* (réseau de politique publique ou réseau d'action publique) a connu un grand succès dans les années 90. Elle a été popularisée par des chercheurs britanniques et allemands qui ont voulu mettre l'accent sur le brouillage des frontières public/privé, la participation croissante des acteurs non gouvernementaux à l'action publique et l'intervention des groupes d'intérêt dans les politiques de la Communauté européenne. On a ainsi pu montrer l'existence de structures plus ou moins institutionnalisées, qui allaient du «réseau thématique» - *issue network* - (regroupant des acteurs aux statuts différents autour d'un enjeu précis) à la communauté de politiques publiques plus stables, en passant par les communautés épistémiques (regroupant des acteurs autour d'une même conception du monde). Le concept a suscité depuis quelques critiques, sans doute parce qu'il renvoie à des situations trop hétérogènes pour être un outil vraiment efficace. Il reste que les questions posées par l'approche en termes de *policy networks* restent d'actualité et se retrouvent dans les débats actuels autour de la notion de gouvernance (cf. LMP n° 13, janvier/février 1998).

Patrick Le Galès, Mark Thatcher (dir.) *Les réseaux de politique publique, débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan 1995.

Pierre Muller