

Introduction

Cet ouvrage a pour objet la stratégie financière des Etats et des autres entités du secteur public. Par entités du secteur public, nous entendons les différents niveaux de l'administration assumant l'action publique, principalement l'Etat, les régions et les agglomérations urbaines. Nous nous référons également à l'ensemble des organisations assumant des missions d'intérêt général – ONG, associations, etc. – même si certaines de leurs activités s'avèrent être à but lucratif. Par la suite, nous pourrions utiliser de manière indifférenciée, à titre de simplification, pour désigner l'ensemble de ces organisations, les termes de collectivité publique, d'organisation publique ou d'entité publique. Néanmoins, pour profiter d'un acronyme facile, nous regrouperons toutes ces organisations sous celui d'ESP, pour « entités du secteur public ». La référence à l'une ou l'autre d'entre elles au fil du texte sera systématiquement rappelée.

L'objectif de notre travail est de fournir une vision du fonctionnement et des conditions de performance des ESP dans un cadre d'analyse intégré. Ce cadre d'analyse prend sa source dans ce que l'on appelle le *New Public Management* ou le *Nouveau management public*. Il irrigue les travaux de nombreux académiques, également leurs débats, mais surtout il conduit à définir un ensemble de principes et de normes de fonctionnement cohérentes, applicables aux ESP participant à la mondialisation économique et politique. Ces principes et ces normes sous-tendent ainsi les recommandations des grandes institutions internationales comme l'Organisation des nations unies (ONU), la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), mais également celles des organismes de normalisation comme l'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), un organe indépendant de l'*International Federation of Accountants* (IFAC), qui édicte les *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS).

Les IPSAS sont inspirées des *International Financial Reporting Standards* (IFRS), anciennement nommées *IAS*, un ensemble de normes comptables applicables aux

sociétés du secteur privé. Les IFRS sont écrites par l'*International Accounting Standards Board* (IASB). L'IPSASB s'inspire donc fortement des normes applicables dans le secteur privé, mais les adapte au secteur public lorsque cela s'avère nécessaire. Dans ce processus, l'IPSASB essaye autant que possible, de maintenir le principe comptable et le texte original de l'IFRS, sauf si une raison importante liée au secteur public rend nécessaire une différenciation.

L'approche sur laquelle nous fondons notre travail considère ainsi les ESP comme des entreprises à part entière, soumises à des obligations de performance pour délivrer un ensemble de services à ses ayants droit, dans un environnement soumis à la concurrence. La question de la concurrence à laquelle sont soumises les ESP est primordiale. Dans un monde ouvert, la concurrence entre ESP peut s'exercer aussi bien de manière verticale, *via* les différents niveaux de l'action publique, que de manière horizontale entre entités de même « rang ». Cette concurrence se concrétise de diverses manières, comme la recherche d'une certaine autonomie des territoires ou d'une expatriation. Dans ce dernier cas, on parlera de « vote avec les pieds ».

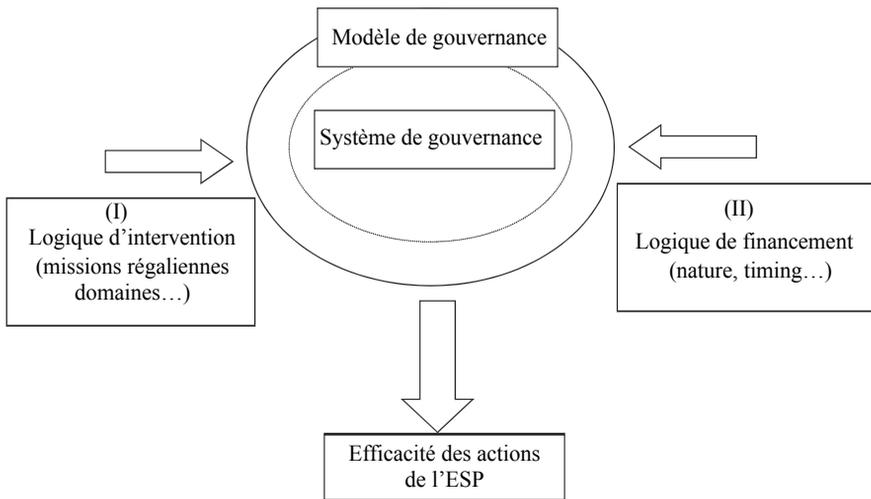


Figure 1. Schéma d'analyse de la stratégie financière des entités du secteur public

Une entité du secteur public (ESP) performante ne saurait se satisfaire d'une situation donnée en maintenant simplement son cap. Elle doit s'améliorer en sondant activement le monde autour d'elle et en adoptant les meilleures pratiques. Crise économique, déficit budgétaire, poids de la dette publique : autant de sujets d'inquiétude,

renforcés par la globalisation progressive des marchés financiers et l'ouverture croissante aux marchés extérieurs. Il est donc devenu nécessaire pour un grand nombre d'Etats et d'entités publiques, locales et autres, de remettre en cohérence leurs missions et leurs financements. Cette interrogation peut se comprendre au travers du schéma de la figure 1.

Appliquée à la situation d'une ESP, cette approche consiste d'abord à situer son modèle, c'est-à-dire l'ensemble de ses domaines d'interventions déclinées en missions, au sein d'une tendance géoéconomique de long terme. D'un autre côté, des ressources sont engagées pour accomplir ces missions, à partir desquelles une logique de financement peut être déterminée. La gouvernance des ESP doit mettre en cohérence ces deux logiques pour, *in fine*, optimiser l'utilisation des ressources et rendre efficaces les actions de l'ESP. L'imbrication de ces trois éléments, pour être correctement comprise, doit être étudiée de manière séparée.

Le [chapitre 1](#) de l'ouvrage est donc consacré à la logique d'intervention des ESP. Dans un premier temps, nous commencerons à poser les grands enjeux qui conduisent à redéfinir les missions de l'Etat. Ce premier point revient à se projeter sur un horizon de long terme, projection nécessaire pour juger de l'intelligence d'un modèle de développement, en adéquation avec l'évolution de son environnement. Dans cet environnement, l'ESP n'est pas seule, elle agit au milieu d'un groupe d'autres ESP, voire d'entités du secteur privé qui délivrent des services comparables. Nous nous intéresserons donc ensuite aux outils qui permettent de comparer les performances d'une ESP, au sein d'un ensemble de partenaires et/ou de concurrents. Dans le cadre des missions évoquées, ces outils de suivi correspondent à un horizon de moyen terme. Enfin, une troisième et dernière section sera consacrée aux ratios de performance à plus court terme, qui reflètent les conséquences économiques et financières des mesures prises par les décideurs publics.

Dans le [chapitre 2](#), nous nous intéresserons à la logique de financement applicable à une ESP. L'accomplissement de ses missions rend celles-ci dépendantes de deux sources principales de financement : l'autofinancement par le recours à l'impôt, l'endettement par le recours au marché privé ou public. La question de l'arbitrage entre ces deux modes de financement se pose en termes de nature et de *timing*, d'un côté quant au type de missions assumées et de situation sur les marchés financiers, mais également quant au calendrier politique. La question de l'endettement est devenue prioritaire depuis la dernière crise économique et financière et interpelle de nombreuses ESP sur leur viabilité financière. Elle nécessite de comprendre les processus de restructuration de dette discutés et mis en œuvre.

Dans le [chapitre 3](#), nous traiterons de la gouvernance des ESP, en insistant sur le contexte actuel de mutation économique et sociale, gouvernance dont la qualité conditionne la cohérence des actions des ESP avec leurs modes de financement. Nous serons plus particulièrement amenés à distinguer les principes d'une « juste » gouvernance publique, tel qu'ils sont déclinés et évalués par les grandes institutions internationales, et les pratiques attendues et observées au cœur des ESP.