

## **SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE SCIENCE POLITIQUE**

### **Colloque 2010 – Règles, acteurs et ressources politiques**

Le colloque "règles, ressources et acteurs politiques", organisé par la Société Québécoise de Sciences Politiques, aura lieu les **20 et 21 mai 2010** à l'université de Laval (Canada). Le contexte global du Congrès invite à des analyses critiques des recompositions des modes de construction et de gouvernement de l'action publique, et les impensées et impasses théoriques de la nouvelle gestion publique.

Les propositions de communication sont à envoyer pour le 20 novembre.

### **Appel à communication**

#### **Atelier 2 Finances publiques, réformes budgétaires et relations de pouvoir**

Les finances publiques, un objet de science politique ? Ce qui naguère aurait pu paraître empiéter sur la «chasse gardée» des économistes, des juristes publicistes ou des comptables est devenu une évidence et un enjeu majeur. Une évidence tant les finances publiques encadrent et affectent les politiques publiques. Un enjeu majeur tant la juste compréhension de ce que sont les finances publiques conditionne le sort et le devenir de toute action publique. J. Schumpeter soutenait prématurément, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, que «les finances publiques représentent l'une des meilleures approches de la société et, en particulier de la vie politique. Cette discipline s'avère pleinement fructueuse lorsqu'elle s'applique à ces périodes transitoires... où la réalité s'estompe et se transforme en quelque chose de nouveau, ce qui s'accompagne toujours d'une crise des politiques financières traditionnelles».

La situation critique des finances publiques rend aujourd'hui nécessaire un approfondissement de la réflexion théorique et empirique. La nouvelle gestion publique, que l'on peut définir comme un nouvel idéal-type bureaucratique, apparaît dans un contexte de remise en cause de l'Etat et de l'administration d'un côté et, de diffusion et promotion des valeurs marchandes de l'autre. La doctrine de la NGP exerce sans doute une influence sur les politiques budgétaire et financière menées par les Etats démocratiques dans la perspective d'une «bonne gouvernance», c'est-à-dire la création d'une administration travaillant mieux et coûtant moins. Les réformes des finances publiques semblent ainsi constituées des réponses appropriées à la méfiance à l'égard de l'Etat en général et de la bureaucratie en particulier.

La référence à la compétitivité et la performance de l'Etat, comme arguments de justification des réformes, s'articule ici à une double exigence de transparence, d'une part, et d'efficacité accrue d'autre part, de l'action publique. Ces politiques de réforme questionnent le rôle de l'Etat et de l'administration et le mettent en jeu à travers le recours à de nouveaux instruments de l'action publique. Ce sont les rapports entre gestion et élection d'une part, les valeurs bureaucratiques comme la neutralité politique des fonctionnaires et la continuité du service public qui, d'autre part, sont en jeu. Ce constat invite à s'interroger sur «la réinvention de l'Etat», les repositionnements professionnels et organisationnels, les recompositions et déplacements des relations de pouvoir dans les administrations publiques et les rapports avec les usagers.

L'objectif de cet atelier est d'engager un débat sur les processus, mécanismes et enchaînements producteurs des réformes des finances publiques et d'explorer et de décrypter la construction des enjeux politiques, bureaucratiques et sociaux. Le cadrage du débat peut être alimenté à partir de quatre questions :

.Quelles sont les configurations d'acteurs, les matrices cognitives et les formes de légitimation des réformes des finances publiques ?

.Quelles sont les nouvelles règles du jeu et comment s'opèrent leur mobilisation ou neutralisation par les acteurs des politiques publiques ?

.Quels sont les dilemmes ou les ambiguïtés auxquels les acteurs sont confrontés lors de la production, révision ou suppression des politiques publiques ?

.Les changements induits par les réformes vont-ils dans le sens d'un renforcement ou d'un affaiblissement de l'ordre démocratique ?

Ces interrogations centrent la réflexion sur les défis que pose la crise qui touche l'économie de bon nombre d'Etats : faut-il augmenter la dépense publique pour éviter l'effondrement de l'économie ou au contraire contenir les dépenses et éviter ainsi de tomber dans le laxisme budgétaire ? Plus généralement, la question de la discipline (macro)budgétaire se pose-t-elle sous un jour nouveau eu égard aux contraintes de plus en plus précises imposées par les organisations internationales (Exemple : les critères du Pacte de stabilité budgétaire au niveau de l'UE) et à l'interdépendance des économies nationales ? La répartition de la charge budgétaire entre entités infranationales ne pose-t-elle pas aussi question surtout dans les Etats ayant adopté une structure fédérale : l'autonomie d'action reconnue aux entités fédérées (régions, cantons, provinces, etc.) ne s'oppose-t-elle pas en pratique au développement d'une vision politique globale en matière budgétaire ? Quelle coordination mettre en place pour gérer les tensions entre acteurs et arriver à définir une politique budgétaire globale ? Une telle politique budgétaire globale est-elle souhaitable ?

L'articulation entre le processus d'élaboration du budget et la gestion de la performance suscite encore d'autres questions plus fines :

On note, d'un côté, que l'approche incrémentaliste (Wildavsky) en matière de processus budgétaire montre ses limites et de l'autre que la mise en œuvre de méthodes budgétaires plus ambitieuses (comme la Loi organique relative aux lois de finance [LOLF] en France) visant à affecter les ressources aux programmes les plus efficaces ou efficients, n'est pas non plus sans poser de difficultés. Les effets ou impacts des programmes échappent généralement au contrôle direct des ministères et concilier les intérêts divergents des différents dépositaires d'enjeux (groupes de pression) autour d'objectifs budgétaires cohérents s'avère très délicat et très coûteux politiquement. Par ailleurs, la centralisation induite par le processus de mise en œuvre de la réforme renforce la position des « experts » du ministère du Budget et provoque de ce fait des résistances de la part des autres départements. En fin de compte, la nécessité de faire des économies à court terme (opérations « one shot », report de dépenses dans le temps, etc.) n'impose-t-elle pas souvent la réforme budgétaire orientée vers la performance, dans la mesure où les coûts de transaction qu'implique le processus réformé sont moins élevés ? Ou alors la réforme budgétaire n'est-elle pas utilisée comme un moyen pour imposer (en la camouflant) une réduction des dépenses ?

La mise en œuvre de réformes budgétaires suscite aussi des controverses au sujet des instruments de gestion ou des concepts mobilisés. Les principes et les normes (comptables, budgétaires et d'audit, etc.) et les outils de performance (comme le *Balanced Scorecard*) sont l'objet de confrontations entre acteurs publics (par exemple, entre les corps d'inspection et les ministères dépensiers, entre les auditeurs internes et les auditeurs externes, entre les parlementaires et les ministres), ou entre acteurs publics et privés, quant à leur définition, interprétation et diffusion. Les indicateurs de performance font l'objet de contestations par les associations d'utilisateurs qui les qualifient d'indicateurs d'assujettissement et sont dénoncés par des fonctionnaires (sous l'anonymat) comme des outils de manipulation. Comment faut-il saisir et rendre compte ces luttes de définition et d'interprétation ?

Jusqu'à quel point l'Etat doit-il s'inspirer des « bonnes pratiques » issues du secteur privé (comptabilité patrimoniale, analyse des coûts versus comptabilité de caisse) ? Qui fabrique ces normes et selon quels processus sont-elles transposées et mobilisées par les organisations publiques ? Dans quelle mesure l'adoption de ces pratiques révèlent-elles la victoire d'un groupe de professionnels (la corporation des experts-comptables, par exemple) sur un autre (les juristes ou les spécialistes du social) dans leur lutte de pouvoir ? Quels sont les enjeux et la pertinence de l'expertise des politiques publiques établis à partir des informations issues des documents comptables ? Pourquoi les parlementaires semblent-ils être si attachés aux bons « vieux » principes de contrôle de la régularité et moins au contrôle de la performance (Guillaume, Durant, Silvent, 2002) ? L'annualité budgétaire a-t-elle encore un sens aujourd'hui ? Et que signifie exactement le principe de sincérité au-delà de la version normative ?

La délégation de responsabilités à des agences plus autonomes, tant mise en avant par la NGP, n'entraîne-t-elle pas une sorte de « balkanisation » du budget de l'Etat ? L'autonomie des agences ne se heurte-t-elle pas au besoin accru de contrôle politique sur l'allocation des moyens budgétaires ? Ces réformes traduisent-elles au final une érosion de la souveraineté normative, une mise en miettes de l'administration et un « démantèlement de l'Etat démocratique » ?

Toute proposition de communication se rattachant de près ou de loin à ces questions est la bienvenue.

**Contact et envoi des propositions de communication:**

[christian.devisscher@uclouvain.be](mailto:christian.devisscher@uclouvain.be)

[Louis.Imbeau@pol.ulaval.ca](mailto:Louis.Imbeau@pol.ulaval.ca)

[mohamed.djouldem@univ-montp3.fr](mailto:mohamed.djouldem@univ-montp3.fr)

**Date ultime pour l'envoi des propositions de communication : le 20 novembre 2009.**