



**COLÓQUIO INTERNACIONAL
A MODERNA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA:
uma resposta à crise económica?**

**COLLOQUE INTERNATIONAL
LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE
PUBLIQUE:
une réponse à la crise économique?**

**COLÓQUIO INTERNACIONAL
A MODERNA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA:
uma resposta à crise económica?**

**COLLOQUE INTERNATIONAL
LA NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE:
une réponse à la crise économique?**

Título	Colóquio Internacional - A Moderna Gestão Financeira Pública: uma resposta à crise económica? Colloque International - La Nouvelle Gouvernance Financière Publique: une réponse à la crise économique?
Direcção	Presidente do Tribunal de Contas <i>Guilherme d'Oliveira Martins</i>
Coordenação	Director-Geral do Tribunal de Contas <i>José F. F. Tavares</i> Auditora-Coordenadora do Departamento de Planeamento e Consultadoria <i>Eleonora Pais de Almeida</i>
Concepção da capa	<i>Lúcia Gomes Belo</i>
Execução gráfica da capa	<i>Grafiletra - Artes Gráficas, Lda.</i>
Paginação e composição gráfica	<i>Lúcia Gomes Belo</i>
Execução gráfica	<i>Afonso Rebelo</i> <i>Augusto António Maris dos Santos</i>
Edição	<i>Tribunal de Contas - 2009</i>
Tiragem	300
Depósito Legal	306975/10

Programa/Programme	5
Sessão de Abertura/Session d'ouverture	11
Primeira mesa redonda: Linhas gerais da moderna gestão financeira pública. Que Actualidade?/ Première table ronde: La logique générale de la nouvelle gouvernance financière publique: Quelle Actualité?	29
Segunda mesa-redonda: Actores e instrumentos da moderna gestão financeira pública. Que adaptações? / Deuxième table ronde: Acteurs et instruments de la nouvelle gestion financière publique. Quelles adaptations?	69
Terceira mesa-redonda: Controlo e avaliação das Finanças Públicas. Que transformações?/Troisième table ronde: Contrôle et évaluation des Finances Pu- bliques. Quelles transformations?	119
Sessão de Encerramento/Session de clôture	251



Índice Index

PROGRAMA/PROGRAMME

09H00/09h30 Sessão de Abertura/Session d'ouverture

- GUILHERME d'OLIVEIRA MARTINS, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal/Président du Tribunal de Contas du Portugal
- MICHEL BOUVIER, Professor na Universidade de Paris | Phantéon-Sorbonne, Presidente do FONDAFIP/Professeur à l'Université de Paris | Phanthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP
- EDUARDO PAZ FERREIRA, Professor na Universidade de Lisboa, Presidente do IDEF/Professeur à l'Université de Lisboa, Président de l'IDEFF
- FERNANDO TEIXEIRA DOS SANTOS, Ministro de Estado e das Finanças/Ministre d'État et des Finances

09H30/11H00 Primeira mesa redonda: Linhas gerais da moderna gestão financeira pública. Que Actualidade?/
Première table ronde: La logique générale de la nouvelle gouvernance financière publique. Quelle Actualité?

Président: JOSÉ DA SILVA LOPES, Ex-Ministro das Finanças/Ancien Ministre des Finances

– Apresentação do tema por MICHEL BOUVIER, Professor da Universidade de Paris | Phanthéon-Sorbonne, Director da Revue Française de Finances Publiques /Rapport introductif: MICHEL BOUVIER, Professeur à l'Université Paris | Phanthéon-Sorbonne, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

– Intervenientes/Intervenants:

- France BERNARD CIEUTAT, Presidente da Câmara Honorário do Tribunal de Contas/Président de Chambre Honoraire de la Cour des comptes



Programa Programme

ALAIN LAMBERT, Vice-Presidente da Comissão de Finanças do Senado, ex-Ministro do Orçamento/Vice-Président de la Commission des Finances du Sénat, Ancien Ministre du Budget

• Portugal MANUEL PORTO, Professor na Universidade de Coimbra/Professeur à l'Université de Coimbra

VITOR BENTO, Ex-Presidente do Instituto de Gestão do Crédito Público/Ancien Président de l'Institut de Gestion du Crédit Publique

11H30/13H00 Segunda mesa-redonda: Actores e instrumentos da moderna gestão financeira pública. Que adaptações? / Deuxième table ronde: Acteurs et instruments de la nouvelle gestion financière publique. Quelles adaptations?

- A programação plurianual /La programmation pluriannuelle
- A unidade orçamental e a consolidação / L'unité budgétaire et la consolidation
- Orçamentação por programas /Budget par programmes
- Função pública e desempenho / Fonction publique et performance

Presidente/Président:

ANDRÉ BARILARI, Inspector-Geral de Finanças / Inspecteur général des Finances

– Apresentação do tema por EDUARDO PAZ FERREIRA, Professor da Universidade de Lisboa, Presidente do IDEFF / Rapport introductif: EDUARDO PAZ FERREIRA, Professeur à l'Université de Lisboa, Président de l'IDEFF

– Intervenientes/Intervenants:

- Portugal NAZARÉ DA COSTA CABRAL, Professora na Universidade de Lisboa/Professeur à l'Université de Lisboa



ANA PAULA DOURADO, Professora
na Universidade de Lisboa / Profes-
seur à l'Université de Lisboa

LUIS MORAIS SARMENTO, Direc-
tor-Geral do Orçamento / Directeur
général du Budget

JOÃO FIGUEIREDO, Conselheiro do
Tribunal de Contas / Conseiller du Tri-
bunal de Contas

• France VINCENT BERJOT, Adjunto do Direc-
tor-Geral do Orçamento / Adjoint du
directeur du Budget du Ministère du
Budget

MICHEL BOUVARD, Vice-Presidente
da Comissão de Finanças da Assem-
bleia Nacional / Vice Président de la
Commission des Finances de l'As-
semblée Nationale

WILLIAM GILLES, Mestre de Confe-
rências na Universidade de Paris |
Phanthéon-Sorbonne / Maître de
Conférences à l'Université de Paris |
Phanthéon-Sorbonne

HERVE LAMAURY, Presidente de Sec-
ção honorário do Conselho Geral da
Água e das Florestas/ Président de
Section Honoraire du Conseil général
des Eaux et Forêts

15H00/17H15 Terceira mesa-redonda: Controlo e avaliação das Fi-
nanças Públicas. Que transformações? / Troisième
table ronde: Contrôle et évaluation des Finances Pu-
bliques. Quelles transformations?

Presidente/Président:

MARIE-CHRISTINE ESCLASSAN, Professo-
ra da Universidade de Paris | Phanthé-
on-Sorbonne, Directora da Revue Fran-
çaise de Finances Publiques/Professeur

à l'Université de Paris | Phanthéon-Sorbonne, Directrice de la Revue Française de Finances Publiques

- Apresentação do tema por MANUEL FREITAS PEREIRA, Conselheiro do Tribunal de Contas / Rapport introductif: MANUEL FREITAS PEREIRA, Conseiller du Tribunal de Contas
- Intervenientes/Intervenants:
 - ◇ O reforço do controlo parlamentar / Le renforcement du contrôle parlementaire
 - O caso francês por / Le cas français par IRENE BOUHADANA, Mestre de Conferências da Universidade de Paris | Phanthéon-Sorbonne / Maître de Conférences à l'Université de Paris | Phanthéon-Sorbonne e por / et par STEPHANE THEBAULT Mestre de Conferências da Universidade de Bourgogne / Maître de Conférences da Universidade de Bourgogne
 - O caso português por / Le cas portugais par JORGE NETO, Presidente da Comissão do Orçamento e Finanças da Assembleia da República / Président de la Commission du Budget et des Finances de l'Assemblée de la République, e por / et par ANTÓNIO GAMEIRO, Deputado da Assembleia da República/Député de l'Assemblée de la République
 - ◇ A transformação do controlo administrativo / La transformation des contrôles administratifs
 - O caso francês por/Le cas français par FRANK MORDACQ, ex-Director da Reforma Orçamental / Chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel
 - O caso português por / Le cas portugais par CARLOS MORENO, Conselheiro do Tribunal de Contas / Conseiller du Tribunal de Contas

NO CONTEXTO DO 160.º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DE PORTUGAL/DANS LE CONTEXT DU 160ème
ANNIVERSAIRE DU TRIBUNAL DE CONTAS DU PORTUGAL

◇ O controlo dos Tribunais de contas: Mudanças
e perspectivas

- O caso francês por / Le cas français par PHILLIPE
SEGUIN, Primeiro Presidente do Tribunal de Contas
/ Premier Président de la Cour des Comptes
- O caso português por/Le cas français par GUILHER-
ME d'OLIVEIRA MARTINS, Presidente do Tribunal
de Contas / Président du Tribunal de Contas

17H15/17H30 Sessão de Encerramento / Session de clôture

- MICHEL BOUVIER
- EDUARDO PAZ FERREIRA
- PHILIPPE SEGUIN
- GUILHERME d'OLIVEIRA MARTINS



6² 7³ 3⁴ 4⁵ 5⁹
160 ANOS
1849~2009
TRIBUNAL
DE CONTAS
9² 2³ 3⁴ 4⁷



Da esquerda para a direita/De la gauche à droite:

- Eduardo Paz Ferreira, *Professor na Universidade de Lisboa / Professeur à la Université de Lisboa*
- Fernando Teixeira dos Santos, *Ministro das Finanças / Ministre des Finances*
- Guilherme d'Oliveira Martins, *Presidente do Tribunal de Contas / Président du Tribunal de Contas*
- Michel Bouvier, *Professor na Universidade de Paris | Panthéon-Sorbonne / Professeur à l'Université de Paris | Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP*

Sessão de Abertura

Discurso do Presidente do Tribunal de Contas



Guilherme d'Oliveira Martins

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É com a maior honra e com grato prazer que vos dirijo algumas breves palavras de boas-vindas no início deste Colóquio Internacional sobre a Moderna Gestão Financeira Pública, que, como está expresso no próprio título do Colóquio, se espera poder ter virtualidades para proporcionar uma reflexão séria sobre as possíveis respostas à crise económica que presentemente se vive.

Quero, antes de mais, agradecer a presença de todos. Permitam-me que dirija uma saudação e um agradecimento especial ao Senhor Primeiro Presidente do Tribunal de Contas de França, que nos honra com a sua participação, tendo acedido ao convite para partilhar connosco as suas reflexões sobre os momentosos problemas que nos afectam.

Um amigo agradecimento também especial a Sua Excelência a Senhor Ministro de Estado e das Finanças, por nos ter dado a honra de aceitar o convite para participar neste Encontro entre instituições de França e Portugal, dois países unidos por fortes e antigos laços de cultura, cooperação e amizade.

Os meus agradecimentos ainda aos representantes das instituições que, com o Tribunal de Contas de Portugal, participam na organização do Colóquio: a FONDAFIP (Association pour la fondation internationale de finances publiques, através do Prof. Michel Bouvier); o IDEFF (Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa através do Prof. Eduardo Paz Ferreira). As nossas institui-



ções uniram esforços no sentido de podermos hoje apresentar os nossos pontos de vista e trocar experiências sobre um tema que se caracteriza por forte complexidade.

De facto, a crise financeira com que nos defrontamos revelou a exigência de um redobrado papel das instituições superiores de controlo das Finanças Públicas, como entidades independentes dotadas de poderes soberanos de fiscalização das contas públicas em nome dos cidadãos.

De facto, como todos sabemos, as exigências que se colocam à Moderna Gestão Financeira Pública estão na ordem do dia e no cerne não só de muitos debates mas também de muitos e naturais anseios reformadores. Com efeito, muitos pontos desta matéria necessitam de maior clarificação; muitas vertentes obrigam a maior aprofundamento.

E se, nos últimos anos, houve nas Finanças Públicas uma preocupação de reforçar o rigor e a disciplina, cabe perguntar se tal valeu a pena. Devemos dizer claramente que sim. Se esse esforço não tivesse sido feito estaríamos pior preparados para os efeitos da crise. E hoje somos chamados a prosseguir no sentido do rigor e da disciplina – em nome da equidade intergeracional e da necessidade de combater a crise com iniciativa e audácia, com respeito da lei, da prudência e da temperança.

Através dos vários contributos, ao longo das sessões de trabalho, pretendemos pensar o futuro, a partir do lançamento de bases de um Estado moderno que deve, a um tempo, planear, antecipar, prevenir e mobilizar, agindo como catalisador de iniciativas e como exemplo de exigência, rigor e disciplina.

Permitam-me recordar uma significativa ligação entre a organização deste nosso Encontro e o facto de comemorarmos em Portugal este ano o 160.º aniversário do Tribunal de Contas de Portugal. Estabelecemos aqui uma relação de natureza simbólica, de que nos orgulhamos, que nos proporcionou uma acrescida razão para promovermos este Colóquio. Coincidentemente, comemoramos também o 620.º Aniversário da Casa dos Contos, instituição antecessora do Tribunal de Contas, criada em 1389.

Uma antiga instituição só pode desempenhar cabalmente a sua função se lançar pontes para o futuro, ligando a acção e a experiência à história e a uma identidade rica que mergulha as suas raízes no tempo longo. Como instituição independente que liga as funções de órgão do poder judicial à missão de auditoria pública, o Tribunal de Contas português está consciente dos novos desafios e da necessidade de se adaptar aos novos tempos.

Tenho a certeza de que este Colóquio será muito enriquecedor para todos nós. Garantem-no a qualidade e notoriedade dos oradores e a actualidade e interesse do tema geral e das problemáticas específicas em debate, num momento de particular dificuldade resultante da crise económico-financeira mundial.





Discurso do Ministro de Estado e das Finanças



Fernando Teixeira dos Santos

Senhor Presidente do Tribunal de Contas,
Senhores Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas,
Senhores Prof. Michel Bouvier e Prof. Paz Ferreira,
Senhor Presidente da Fundação Gulbenkian,
Individualidades,
Caros Convidados,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Permitam-me que comece por agradecer o convite para participar na abertura deste Colóquio, inserido na comemoração dos 160 anos do Tribunal de Contas, e aproveito a ocasião para prestar a minha pública homenagem à história e ao papel deste Tribunal, bem como a todos os que nele trabalharam e trabalham, por tudo o que têm feito de positivo pela sociedade portuguesa nestes 160 anos.

O Tribunal de Contas é um dos pilares da estrutura do nosso Estado democrático, um garante da boa gestão dos recursos públicos, e todos esperamos que a sua acção e doutrina continuem a dotar o Estado português de uma maior capacidade de gestão dos recursos públicos.

Essa difícil tarefa de aumentar a qualidade das finanças públicas e da gestão dos recursos públicos tem sido, aliás, uma das principais prioridades deste Governo, que, ao longo desta legislatura, tem empreendido um esforço sério de congregação



de reformas nas finanças públicas e de modernização da nossa Administração, sem par no âmbito europeu, quer no modelo de gestão dos recursos afectos à actividade pública – recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais – quer na orientação para a melhoria do atendimento e prestação do serviço público aos cidadãos e empresas.

A ideia base por detrás destas reformas é permitir aquilo que é essencial para o futuro do sector público em Portugal – o aumento da sua produtividade –, através da melhoria da capacidade dos dirigentes e actores públicos de gerir e retirar mais valor dos recursos públicos que estão afectos à actividade dos serviços públicos, ora racionalizando o seu uso e eliminando desperdícios, ora planeando e controlando melhor a actividade, sempre com vista a uma despesa pública de maior qualidade e geradora de um efeito positivo sobre o desenvolvimento do País e da qualidade de vida das pessoas.

Neste âmbito, destacam-se as reformas introduzidas na gestão de recursos humanos, em particular a reforma do emprego público, tendo-se substituído um regime de emprego público perto do ingovernável e financeiramente insustentável, por um novo regime que alinha as motivações de dirigentes e funcionários com a necessidade de melhorar a prestação de serviços públicos com menos recursos. Com este novo modelo complementou-se a normal execução dos procedimentos administrativos determinados legalmente, com a criação de incentivos aos dirigentes e trabalhadores, através da avaliação de desempenho, para que, por sua própria iniciativa e mérito, atinjam a excelência na prestação do serviço público.

Para tal foi necessário desenvolver o sistema de planeamento, controlo e avaliação dos serviços públicos, reforçando a orien-

tação para a gestão por objectivos e a capacidade dos sistemas de informação de gestão fornecerem informação atempada, relevante e fidedigna que permita a tomada das melhores decisões por parte de dirigentes e funcionários.

Ao mesmo tempo, reforçou-se o controlo de admissões e contratação de pessoal, que permitiu uma inédita redução de cerca de 50 mil funcionários públicos desde o início da legislatura, e reformaram-se os mecanismos de planeamento e mobilidade de funcionários.

Redimensionou-se a organização da Administração Central do Estado, através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), foi iniciada a implementação da gestão partilhada de recursos, promovida a centralização das compras públicas e foram introduzidas reformas na gestão do património imobiliário público e da dívida pública.

O Programa Simplex (Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa) trouxe uma nova mentalidade e propensão à simplificação, transparência e tramitação célere dos processos administrativos, facilitando a vida de cidadãos e empresas. Investiu-se numa maior qualidade e proximidade dos serviços aos utentes, designadamente pela ampliação do leque de serviços públicos em sistema de one-stop-shop e através da expansão das lojas do cidadão.

O Programa “Pagar a Tempo e Horas” e o “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” têm promovido a adaptação, gradual e sustentada, das práticas de pagamento das entidades públicas, visando a redução dos prazos de pagamento a fornecedores, através de um maior acompanhamento, controlo e uma maior transparência dessas práticas de pa-



gamento. O cumprimento e redução dos prazos de pagamento requerem uma luta diária contra as más práticas e uma constante atenção por parte dos decisores públicos.

A melhoria do rigor dos procedimentos orçamentais e o alargamento progressivo do universo e da tempestividade da informação sobre a execução orçamental dão-lhe uma maior qualidade e credibilidade, o que se torna crucial para a transparência das contas públicas e para o controlo atempado da execução orçamental. Esta foi uma área onde também se verificaram bons progressos. Aproveito, a propósito, para enaltecer o contributo dado pelo Tribunal de Contas que, através das suas sucessivas recomendações, sem sido um factor catalisador de muitos destes progressos.

Enfim, todo este conjunto de reformas e inovações que citei visam tornar a nossa Administração mais bem preparada face à crescente complexidade da sociedade, uma Administração mais objectiva e eficiente, com uma mentalidade virada para a resolução célere de problemas para melhor servir os seus utentes.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Considero positivos estes progressos, mas sabemos que é sempre possível fazer um esforço para melhorar. E este esforço materializa-se hoje em áreas como a implementação da gestão partilhada de recursos, a reformulação dos processos de gestão financeira do sector público, ou o desenvolvimento da orçamentação por programas, cujos impactos positivos na disciplina orçamental podem contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas.

A implementação da gestão partilhada de recursos é hoje uma das principais apostas na estratégia do Governo de melhoria da qualidade das finanças públicas e de aumento de produtividade do sector público, visando a melhoria da gestão interna dos serviços, através de ganhos de eficiência, economias de escala e eliminação de desperdícios nas actividades de suporte com carácter repetitivo, e da reorientação dos recursos públicos para actividades de maior valor acrescentado e para o cumprimento das suas verdadeiras missões.

A gestão partilhada de recursos na Administração Pública proporcionará uma mudança na forma como os organismos públicos desenvolvem os seus processos administrativos e tecnológicos, no sentido da uniformização de regras e procedimentos, da racionalização de estruturas, equipamentos e recursos.

O programa de gestão de recursos na Administração Pública disponibilizará um conjunto de soluções integradas de gestão de recursos, em quatro domínios: a gestão de recursos humanos, a gestão de recursos financeiros e orçamentais, a disponibilização e gestão de infraestruturas e outras soluções e serviços analíticos para gestão.

Este modelo base foi testado e monitorizado nos organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública desde o início de 2009, e os seus resultados positivos permitem afirmar que o Ministério, através da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), está agora preparado para dar resposta já em 2010 às solicitações dos restantes ministérios, de forma sustentada e informada.

Por outro lado, sabemos que os actuais processos de gestão financeira no sector público podem ser ajustados para ir ao



encontro das melhores práticas de gestão financeira e das potencialidades oferecidas pelas tecnologias de informação e de comunicação. O redesenho dos processos financeiros nas diferentes etapas do processo de planeamento e controlo orçamental – elaboração do orçamento, execução orçamental e prestação de contas – deve surgir, também, como uma prioridade para os próximos anos. Tendo em conta as melhores práticas neste domínio, deverá ser promovida a redefinição dos processos e circuitos financeiros assente num quadro plurianual para a despesa, na transparência dos processos e na autonomia na gestão e responsabilização pelos resultados.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

À necessidade de prosseguir com o rumo de melhoria da gestão financeira no sector público, acrescentam-se agora os desafios adicionais para as finanças públicas e as exigências acrescidas criados por este período de crise económica e financeira, não tanto no que respeita a uma possível adaptação dos princípios que norteiam a boa gestão financeira, que não foram abalados, mas pela necessidade de os agentes públicos conseguirem reunir e dispor, ainda que temporariamente, de uma capacidade adicional para implementar novas políticas, acções e instrumentos públicos.

Acresce que deve existir a sabedoria para dirigir as políticas públicas anticíclicas para a origem dos principais desafios económicos, procurando evitar a sua dispersão e, assim, maximizar o impacto estabilizador dos recursos públicos.

Por outro lado, a preocupação com a sustentabilidade de longo prazo e com a qualidade das finanças públicas vê reforçada a sua importância, nomeadamente como suporte de uma estra-

tégia de saída credível e do reforço do potencial de crescimento da economia.

A crise veio também mostrar-nos quão difícil é a implementação de um modelo de gestão por objectivos, orientado para os resultados, cujos incentivos garantam a adopção de práticas alinhadas com a criação sustentada de valor e de regras de comportamento ético e socialmente responsável.

Defendo por isso que a implementação das reformas no sector público seja feita de forma devidamente planeada, com base numa sequência lógica e gradual, e atendendo ao contexto político, social e até histórico da Administração Pública portuguesa, procurando minimizar perturbações que podem advir de uma filosofia de implementação de reformas baseadas em “terapias de choque” que alguns advogam.

São muitos os desafios para uma gestão pública eficiente, eficaz e com qualidade que conduza a bom porto os objectivos das políticas públicas. Diria mesmo que o caminho para uma boa gestão pública não tem fim, e nunca deveremos estar inteiramente satisfeitos. Devemos sim continuar a questionar sempre se a forma como gerimos os recursos públicos é a mais correcta e oferecendo novas soluções, premiando os bons exemplos, melhorando a tempestividade, relevância e credibilidade da informação divulgada sobre a actividade do sector público, melhorando a definição de regras associadas ao processo de elaboração, execução, monitorização e avaliação dos orçamentos públicos, simplificando e melhorando o atendimento aos cidadãos.

Em suma, dar o nosso melhor na concretização desta difícil agenda de prestar mais e melhor serviço público com menos recursos.



Linhas gerais da moderna gestão financeira pública. Que actualidade?

La logique générale de la nouvelle gouvernance financière publique. Quelle actualité?



Da esquerda para a direita / De la gauche à droite:

- Bernard Cieutat, *Presidente da Câmara Honorário do Tribunal de Contas / Président de Chambre Honoraire de la Cour des comptes*
- Manuel Porto, *Professor na Universidade de Coimbra / Professeur à l'Université de Coimbra*
- Michel Bouvier, *Professor na Universidade de Paris | Phantéon-Sorbonne, Director da Revue Française de Finances Publiques / Professeur à l'Université de Phantéon-Sorbonne, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques*
- José da Silva Lopes, *ex-Ministro das Finanças / Ancien Ministre des Finances*



**1.^a
Mesa
Redonda**

**1^{ère}
Table
Ronde**

Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de «l'Etat intelligent»

A lire les réflexions, propositions et points de vue sur les réponses à donner à la crise actuelle, et malgré des années de désengagement de l'Etat vers le secteur privé ou vers le secteur public local, on peut parfois déceler dans l'air du temps une sorte de nostalgie. Nostalgie d'un Etat aux larges pouvoirs en matière économique et sociale tel qu'il a pu exister que ce soit dans la France de l'après seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1980 ou encore dans la plupart des pays, certes sous des formes et à des degrés divers. Une telle attitude, un tel **retour vers un modèle posé comme économique mais au final politique, celui de l'Etat providence**, peut étonner a priori tant il a été remis en cause en théorie comme en pratique depuis plus de trente ans.

L'étonnement peut sembler d'autant plus fondé que depuis la fin des années 1970 l'Etat a subi une véritable métamorphose et que la longue période de libéralisation qui a suivi pouvait laisser penser qu'un retour en arrière était peu vraisemblable même s'il pouvait parfois paraître souhaitable. Cette métamorphose de l'Etat est du reste particulièrement lisible dans les mutations qu'a connues le système financier public depuis plus de trente ans, c'est à dire depuis la fin d'une période de croissance quasi ininterrompue («les trente glo-



Michel Bouvier

Président de chambre honoraire à la Cour des comptes

rieuses») et l'entrée dans une crise de l'économie devant laquelle les mesures d'inspiration keynésienne se sont avérées impuissantes.

L'étonnement peut être enfin d'autant plus fort que depuis plusieurs années on observe associée à une conception libérale classique de l'Etat le développement d'une culture gestionnaire irriguant l'ensemble du secteur public et conditionnant la recherche de la soutenabilité des finances publiques. Cette culture gestionnaire n'a du reste fait que s'épanouir tout au long de ces dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité d'affronter d'autres crises comme par exemple celles des années 1990.

I. La crise d'un modèle politique

Les historiens diront peut-être dans quelques décennies que la période de la seconde moitié du XX^e siècle et le début du XXI^{ème} fut celle des illusions et des espoirs déçus. Il est un fait qu'ils se sont succédé à une cadence accélérée, tout au moins en ce qui concerne la recherche des voies et moyens d'une société sinon parfaite du moins du bien-être. Avec aussi pour conséquence qu'après qu'il eût été magnifié, et parfois jusqu'à l'extrême, l'État devant ses échecs a été tout aussi critiqué et vilipendé qu'il avait été placé haut dans les espoirs. De la même façon, la croyance ultérieure aux vertus du marché économique, avec une foi toute aussi ardente, une confiance toute aussi aveugle dans ses bienfaits, a été elle aussi éprouvée avec l'impuissance à assurer croissance et plein emploi, sécurité et liberté.

Ainsi, et si l'on considère les quatre vingt dernières années, on a vu successivement s'imposer la *mystique de l'État* régulateur de l'économie et de la société dans son ensemble,

puis avec l'entrée dans la crise économique du milieu des années 1970 lui succéder une véritable **mystique du marché** qui a mis les finances publiques au cœur de tous les débats et en a fait l'objet de toutes les critiques. Il ne s'agissait plus alors que les finances publiques soient l'instrument idéal des politiques volontaristes et interventionnistes menées par l'État. Bien au contraire, il s'agissait d'en réduire l'influence afin de limiter son pouvoir et restaurer une régulation par le marché. Il fallait même selon l'expression de certains «affamer la bête»¹, lui couper les vivres, autrement dit réduire les impôts pour limiter les dépenses. Et c'est à l'aune de thèses, parfois très radicales², qu'ont été repensés alors le fonctionnement, le rôle et la place des finances publiques.

C'est dans ce contexte que la théorie économique libérale classique, forte des outrances qu'avait atteint l'État interventionniste, allait connaître un grand succès jusqu'aux années 1990. Toutefois, si ses idées ont d'abord semblé en adéquation avec les faits, l'incapacité pour les pays développés à recouvrer une réelle croissance, l'émergence de questions sociales de plus en plus nombreuses et incontrôlables, ont amené dans un premier temps à nuancer quelque peu les analyses, notamment en ce qui concerne les effets de la dépense publique puis plus récemment, sous l'effet de la crise financière actuelle, à **«relire Keynes»³ c'est à dire réévaluer positivement la fonction de l'État.**

- 1 L'expression «starve the beast» fut employée plusieurs fois aux Etats-Unis; notamment en 1985 par un journaliste du Wall Street Journal, Paul Blustein, qui rapportait les propos tenus par une personnalité de la Maison Blanche qui déplorait que l'on n'ait pas assez réduit la fiscalité pendant la présidence de Ronald Reagan. Les propos tenus étaient les suivants: «We didn't starve the beast. It's still eating quite well».
- 2 Notamment celles de l'ultra libérale école libertarienne. Cf à ce sujet Bouvier, MC Esclassan, JP Lassale, *Manuel de Finances Publiques*, 9^{ème} édition, LGDJ-Lextenso 2008
- 3 Comme on «relisait» A Smith, JB Say, D Ricardo.... et autres auteurs libéraux classiques dans la seconde moitié des années 1970.



Il n'apparaît pas pour autant que l'on soit parvenu à résoudre une question clef, celle relative à la fonction que doit avoir l'Etat et il est à craindre que depuis les années 1930 l'on ne fasse que tâtonner sur le sujet. Ainsi face à la première grande crise du 20^{ème} siècle, la crise de 1929, la réaction immédiate a été de poser l'Etat et son action financière comme la solution; ensuite, après des décennies de succès cet Etat fut considéré comme la cause évidente de la crise de la seconde moitié des années 1970.

A. La solution: l'Etat et ses finances

C'est en 1929, il y a maintenant plus de quatre vingt ans, que sous le poids des faits économiques et sociaux, les conceptions prônant l'interventionnisme de l'Etat ont fini par s'imposer face aux thèses neutralistes alors prédominantes qui se situaient au cœur de la pensée libérale classique. La grande crise de 1929 est apparue alors comme la preuve irréfutable que le marché ne pouvait pas s'autoréguler et qu'il était indispensable que l'Etat intervienne. Ce fut, on le sait, aux Etats Unis, la réponse donnée à la crise par FD Roosevelt, avec le New Deal. Mais, au-delà des actions au coup par coup, il fallait une construction théorique cohérente pour répondre aux problèmes qui se posaient. Comme l'ont écrit fort à propos P. Mendès France et G. Ardant, «d'une façon générale, les crises – surtout celle de 1929 – furent l'occasion d'une sorte d'examen de conscience des économistes et des hommes politiques. Ceux-ci se trouvèrent dans l'obligation de reconnaître que, si la théorie libérale ne leur fournissait pas de solution satisfaisante, l'empirisme des mesures improvisées n'amenait pas non plus de véritable remède. Rarement, le besoin d'une construction scientifique apparut aussi nettement»⁴.

⁴ P Mendès-France, G Ardant, *La science économique et l'action*, Ed. Unesco-Julliard 1954

Cette nécessité n'est pas surprenante. Les situations ont en effet toujours besoin d'être rendues intelligibles et par conséquent interprétées. Il ne faut pas oublier que les faits ne sont jamais «bruts» et qu'ils sont toujours perçus et analysés à travers un cadre conceptuel plus ou moins consciemment accepté. La force d'une théorie, à un moment donné, naît ainsi de sa capacité à répondre à un défi posé par une situation nouvelle qui a cessé d'être compréhensible si on persiste à se référer à des schémas d'explication devenus anachroniques. Or, cette nouvelle conceptualisation, on le sait, fut largement le fait des écrits de John Maynard Keynes.

La pensée keynésienne se situe dans un contexte particulier, celui de la crise des années 1930, qui par certains côtés rappelle la crise actuelle. Cette pensée s'applique par conséquent à une société où un chômage grave et endémique sévit, ou d'importantes capacités de production restent inemployées. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la théorie keynésienne se soit située dans un courant de pensée économique dont le commun dénominateur est de contester les analyses libérales classiques⁵.

En effet, on sait que Keynes, comme les libéraux classiques, était à la recherche d'un équilibre général de l'économie mais il proposait des voies différentes pour l'atteindre. Il faut aussi garder à l'esprit que la crise des années 1930, d'une gravité et d'une longueur exceptionnelles, avait fortement ébranlé, notamment chez beaucoup d'intellectuels, la confiance que l'on avait précédemment dans les vertus du capitalisme, et dans sa capacité à permettre un fonctionnement harmonieux de l'économie. Or, Keynes a été l'un des premiers à met-

⁵ Il faudrait aussi citer le nom de cet économiste anglais d'origine polonaise, Michael Kalecki, qui, trois ans avant la parution de la *Théorie générale*, avait formulé l'essentiel de ce que l'on dénommera ensuite la théorie keynésienne (M. Kalecki : *Essay in the theory of Business cycles*, 1933).



tre en lumière l'idée qu'il y avait plusieurs formes d'équilibre économique possible. Et l'un des grands mérites de cet auteur fut d'avoir montré que si une économie pouvait être compétitive et s'accommoder d'un fort volume de sous-emploi, un tel équilibre était un équilibre de gaspillage. Il en tirait une conclusion pour lui évidente et pleine de bon sens: la main visible du gouvernement doit parfois relayer la main cachée du marché. Il estimait par conséquent que les économistes libéraux classiques étaient dans l'erreur lorsqu'ils affirmaient que le marché économique pouvait s'auto réguler, en mettant au contraire en évidence le rôle essentiel que devait jouer l'Etat et son budget dans la compensation des déséquilibres économiques et sociaux ainsi que d'une manière plus générale dans le développement de l'économie. Pour lui, l'Etat devait nécessairement intervenir pour relancer la demande ou la soutenir et par là même éviter au système économique libéral de s'écrouler sur lui-même. Conscient des réticences que ses thèses pouvaient provoquer, il écrivait en 1936: «l'élargissement des fonctions de l'Etat qu'implique la responsabilité d'ajuster l'une à l'autre la propension à consommer et l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du 19^e siècle ou à un financier américain d'aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes. Cet élargissement nous apparaît au contraire et comme le seul moyen possible d'éviter une complète destruction des institutions actuelles et comme la condition d'un fructueux exercice de l'initiative individuelle.»⁶

Par suite, c'est sur le fondement d'un corpus intellectuel de plus en plus affiné qu'un modèle politique, celui de l'Etat providence, va se construire dès l'immédiat avant seconde guerre mondiale pour s'amplifier après la guerre jusqu'à ce qu'il soit parfaitement admis par tous, décideurs politiques

⁶ JM Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot 1979

et économiques, que cet Etat devait occuper pleinement une fonction de stabilisateur. Ce rôle lui sera quasi unanimement reconnu jusqu'aux débuts de la crise économique de la fin des années 1970.

B. Le problème: l'Etat et ses finances

Avec l'apparition au milieu des années 1970 des premières difficultés économiques annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée – l'inflation va en s'accroissant, le chômage se développe, le taux de croissance diminue sans que l'État aux prises avec une crise financière puisse réagir efficacement, les dépenses augmentent, les ressources diminuent, l'écart se creuse, la dette publique s'accroît – **les gouvernements ont été amenés à remettre en cause les postulats des politiques budgétaires et financières qui, jusque là avaient fait florès**. L'Etat qui avait été magnifié pendant «les 30 glorieuses» va être subitement frappé de discrédit et c'est alors qu'a commencé à se dessiner, intellectuellement d'abord, puis dans les faits, une profonde transformation et disons le une métamorphose de l'Etat qui se poursuit encore aujourd'hui.

L'Etat-providence, cet Etat interventionniste et multi-présent, est alors dénoncé comme facteur de rigidification de la société. La critique porte en premier lieu sur son énorme croissance, source de dysfonctionnements du système économique, ainsi que sur les prélèvements obligatoires qu'il exige des contribuables. C'est à la faveur de cette crise matérielle et théorique que va se produire un véritable renouveau de la tradition libérale classique, un peu partout dans le monde les Etats s'engageant dans des politiques visant à encourager l'offre plutôt que la demande. Priorité ainsi est donnée à la production sur la redistribution, à l'incitation sur le dirigisme,



aux décisions décentralisées sur la réglementation globale. À la culture d'inflation, traditionnellement ancrée dans le comportement des acteurs économiques, vont succéder des politiques de rigueur monétaire axées sur le maintien de la stabilité des prix et la limitation des déficits budgétaires. Parallèlement la tendance en faveur d'une limitation des impôts, voire à ce qui a été qualifié de «révolution fiscale» va se développer vigoureusement, avec notamment une baisse importante des taux de l'impôt sur les sociétés.

Se situant dans la même logique, un vaste mouvement de gestion du secteur public axée sur la performance a pris de même une ampleur jusqu'alors inégalée. Ce mouvement, qui pose l'équilibre budgétaire en principe fondamental⁷, s'est inscrit dans une logique de maîtrise des finances publiques et de bonne gouvernance financière publique.

Au final, l'idée s'est imposée que l'État, quelle que soit la puissance des instruments financiers dont il dispose, ne pouvait à lui seul décréter la croissance et qu'il devait d'une part laisser plus d'espace au marché économique et financier, et donc privatiser une grande partie des services publics, d'autre part adopter des méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises afin de maîtriser l'évolution de ses dépenses. C'est bien alors le modèle politique, sous tendu par un modèle économique keynésien, qui a été ainsi mis en cause et condamné, le **changement total de paradigme** étant illustré parfaitement par la politique engagée par Margaret Thatcher au Royaume Uni à partir de 1979 puis par Ronald Reagan aux Etats Unis lequel tint des propos tout à fait explicites lors de son investiture le

⁷ Sur la théorie de l'équilibre budgétaire, v. M. Bouvier, «Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire; essai sur la vanité d'un principe», in *L'équilibre budgétaire*, ouvrage collectif sous la direction de Lucille Tallineau, Economica, 1994.

20 janvier 1981: «*In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem*».

C'est cette façon de répondre à la crise économique dans la seconde moitié de la décennie 1970, avec deux instruments pour fer de lance, les privatisations et la décentralisation, qui a continué à être pratiquée tout au long de ces vingt cinq dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité de faire face à d'autres crises comme par exemple la crise financière des années 1990 qui a affecté d'abord les pays émergents (Russie, Brésil, plusieurs Etats d'Asie) puis les pays en développement. Rappelons qu'en 1998 cette crise, en affectant la monnaie russe, a provoqué un effondrement de la Bourse de Moscou et s'est propagée si rapidement que le système financier international a été alors exposé à un grave risque de rupture⁸ faisant craindre une dépression d'une ampleur comparable à celle des années 1930⁹.

En considérant cette succession ininterrompue de crises et les réponses qui leur ont alors été données il nous apparaît que la question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut poursuivre une politique libérale classique ou s'il faut en revenir à une politique keynésienne. Il convient d'ailleurs de souligner tout aussitôt les limites d'une telle alternative, et ce dans la mesure où aucune pensée n'est figée, sous peine de se dégrader en idéologie. Ainsi et s'agissant de la pensée keynésienne, l'œuvre de Keynes comme la plupart des théories scientifiques nouvelles, a correspondu à un nouveau type de questionnement portant sur une situation elle-même nou-

8 Entre le 15 juillet et le 15 octobre 1998, la Bourse de Moscou a perdu 80%, celle du Brésil 57%, Francfort 37% et Paris 32 %. Cette crise n'a pu être surmontée que grâce à une double intervention des États-Unis: le sauvetage par le Gouvernement Fédéral des fonds spéculatifs LTCM, dont la faillite avait déstabilisé le marché, et la baisse à trois reprises des taux d'intérêt par la Réserve Fédérale.

9 D'autres, s'appuyant sur la théorie des cycles de Kondratieff, voient alors dans cette crise la dernière et l'entrée dans une nouvelle période d'expansion .



velle. Les analyses keynésiennes, du temps même de leur auteur et bien entendu à l'époque contemporaine, ont été du reste complétées, enrichies, et même conciliées avec d'autres approches. On s'est par exemple essayé à **intégrer les analyses keynésiennes et les schémas néoclassiques** de fonctionnement de l'économie, effort illustré notamment par les travaux de John Hicks¹⁰ ainsi que par ceux d' A. Hansen et de P. Samuelson. Cette synthèse sera en France dans les années 1970-1980 la version la plus communément acceptée des idées keynésiennes. Elle revient à considérer que ***l'intervention de l'Etat est compatible avec le modèle général de l'économie de marché.***

On indiquera de même que s'est développée au cours des années 1990 une critique des thèses néolibérales classiques qui n'aboutit pas pour autant à une condamnation absolue de celles-ci pas plus qu'elle n'exprime la volonté de retourner à l'Etat-providence. La théorie dite de la «croissance endogène» ou auto-entretenu qui en est un exemple propose une politique sélective d'investissement par l'Etat s'appuyant sur l'idée qu'une dynamique économique peut être générée par les dépenses publiques. C'est, autrement dit, une réhabilitation du rôle de la dépense publique et de l'Etat dont il s'agit, consistant notamment à lui attribuer une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis¹¹. Sans prétendre revenir à une politique d'investissements publics tous azimuts, il est toutefois considéré que si certains investissements freinent la compétitivité, d'autres peuvent au contraire la stimuler. On

10 Le point de départ était un article de 1937: «Keynes et les classiques – Une interprétation possible».

11 Comme le soulignent J. LE DEM et F. LERAIS, l'orthodoxie économique a amené à oublier qu'il était «peut-être hasardeux de limiter certains postes du budget de l'Etat, surtout lorsqu'il s'agit d'infrastructures utiles au développement de l'économie privée. En exemple, la création d'un réseau autoroutier permet, à l'évidence, d'améliorer la productivité du travail des branches du transport».

a pu ainsi identifier une corrélation entre la progression des dépenses «d’avenir», d’éducation et de recherche, et le taux de croissance du PIB¹².

Au regard de cette évolution des idées, force est de constater que les débats d’aujourd’hui autour de la question de l’interventionnisme et de ses sources théoriques sont finalement relativement récurrents¹³. La différence est qu’ils s’étalent au grand jour parce qu’ils s’inscrivent dans une réalité économique et financière qui s’est considérablement aggravée et qui nécessite une intervention concrète du secteur public. On ne doit pas s’y tromper. Ce qui prime ce sont les faits, c’est la crise qui oblige aujourd’hui à reposer la question de l’interventionnisme de l’Etat, En revanche, le contexte est très différent à tous points de vue – international, national, politique, sociologique, idéologique, économique – de ce qu’il fut dans les précédentes décennies.

Plus exactement, ***c’est à la crise d’un modèle politique que nous assistons*** dans la mesure où il faut bien considérer que l’Etat qui a commencé à se déconstruire puis à se reconstruire au cours d’un processus de trente années n’a toujours pas atteint une forme stable. Il n’est notamment pas encore parvenu à bâtir des rapports suffisamment clairs avec un marché économique que tantôt il prétend piloter, tantôt il laisse libre de se réguler. En fait, tout se passe comme si les pensées politiques comme les pensées économiques n’étaient

12 Cf. BARRO in, *NBER Working paper*, n° 2855 (étude portant de 1960 à 1985 sur 98 pays).

13 Un des modèles les plus connus qui correspond à cette nouvelle «approche» est celui du Professeur américain Leijonhufvud qu’il a développé dans un ouvrage paru en 1968 «*On Keynesian Economics and the economics of Keynes*». Ce modèle est connu sous le nom de «théorie du corridor», appellation due à l’auteur lui-même. Pour celui-ci, il existe un équilibre optimal de l’économie qui conduit au plein-emploi. Le système s’autodiscipline. Aussi longtemps que le système connaît des conditions proches de l’équilibre optimal, les forces qui tendent à rétablir cet équilibre l’emportent sur celles qui tendent à le perturber. Les politiques «actives» préconisées par Keynes ne sont pas nécessaires; en revanche, elles le deviennent lorsqu’on s’en éloigne trop, et que l’on passe «à l’extérieur du corridor».



pas encore parvenues à se dégager des dogmes et des à priori idéologiques. D'un autre côté et si l'on y regarde d'un peu près, les prémisses de profonds changements dans les relations Etat/marché sont bien présentes et le système qu'elles forment est bien différents des imaginaires keynésien ou libéral classique. C'est en effet **un modèle politique nouveau** qui est déjà là et qui est susceptible de s'épanouir.

II. La naissance d'un modèle politique nouveau

Une observation attentive de l'ensemble des évolutions contemporaines des systèmes financiers publics conduit à déceler le phénomène plus général qui en est à l'origine, à savoir un processus de transformation, voire plus exactement de métamorphose de l'Etat et de la société. **Une métamorphose qui arrive maintenant à maturité**, avec l'apparition d'un **nouveau contrat social** que l'on commence, sans doute encore timidement, à voir poindre et qui confère une part essentielle à la conceptualisation, à l'intelligence. Une telle direction laisse deviner ce que sera **l'Etat du 21^{ème} siècle**

A. Une nouvelle gouvernance financière publique sur le long terme

La crise actuelle n'implique pas qu'il faut abandonner les voies gestionnaire et politique de la bonne gouvernance financière publique, comme on pourrait être tenté de le faire aujourd'hui au nom de la relance de l'économie – qu'il s'agisse d'aider l'investissement ou de soutenir la consommation – et qu'il faut laisser «filer les déficits». Cela d'autant plus que la crise actuelle a encore une fois pour conséquences une aug-

mentation des dépenses, une diminution des recettes et un accroissement de la dette publique, autant d'effets connus de longue date et qui ne sont pas tous liés aux instruments budgétaires des plans de relance. Il est par conséquent indispensable de poursuivre une logique gestionnaire car elle demeure une des réponses essentielles à la crise, un moyen d'y résister et de consolider l'avenir. D'ailleurs, il s'agit d'un processus à la fois long dans le temps et maintenant largement étendu dans l'espace international. La nouvelle gestion publique, ou plutôt la **nouvelle gouvernance financière publique**, est un phénomène qui paraît inéluctable. Si l'on y regarde de près, on a affaire à une logique, à une culture, qui est née il y a plusieurs décennies et qui s'étale maintenant à la surface du globe.

En effet, la recherche d'une gestion publique efficace date de la fin du 19^{ème} siècle et a commencé à se développer au début du siècle dernier. Il faut souligner que parmi les facteurs qui ont donné naissance à la nouvelle gouvernance financière publique, le premier d'entre eux consiste dans **la conceptualisation** qui en a été progressivement faite¹⁴. A cet égard il faut rendre justice à Woodrow Wilson qui, plaida dès 1887¹⁵ pour l'édification d'un concept de gouvernance largement inspiré de celui de l'entreprise. Il estimait qu'il convenait de dégager la gestion publique des querelles politiques et de la corruption qui s'y était développée pour la confier à des experts.

De même, un retour sur le passé de ce concept permet de prendre conscience que ce que nous pratiquons aujourd'hui,

¹⁴ Cf M Bouvier conférence au Congrès de l'AFIGESE du 27 septembre 2007 (Strasbourg): «*Logique de performance et nouvelle gouvernance financière publique*». Cf également conférence à la Convention annuelle des Caisses d'Allocations familiales: *Evolutions historiques de la culture de la performance dans le secteur public*. Paris le 15 janvier 2009 (à paraître automne 2009).

¹⁵ W Wilson, *The study of administration* in Political science quarterly; Vol 2. N° 2-887



notamment la programmation pluriannuelle, qui est au cœur de la nouvelle gestion publique, est particulièrement récurrent dans les écrits relatifs à la gestion publique.

C'est en effet aux États-Unis, au tout début du 20^{ème} siècle que l'on a commencé à s'interroger sur les moyens de parvenir à gérer plus efficacement l'État; par exemple, «the antideficiency act» de 1906 mettait l'accent sur la nécessité de mieux contrôler le budget et de mettre en place des programmes. Mais une commission particulièrement importante fut créée en 1910, la «Commission pour l'économie et l'efficacité» dite «commission Taft». William Howard Taft, un républicain, était président des États-Unis¹⁶ et avait le souci de mieux gérer la chose publique et de renforcer le pouvoir de l'exécutif. Cette commission a produit un rapport en 1912 appelant à gérer l'État de manière plus rationnelle, et notamment à mettre en place des budgets de programmes, c'est-à-dire des budgets fondés sur la base d'objectifs à réaliser sur des périodes plus ou moins longues et d'une évaluation du résultat obtenu, qui se substitueraient aux classiques budgets de moyens. Mais cette proposition n'a pas été mise en pratique, notamment parce que les budgets de moyens permettaient plus facilement de contrôler la régularité des opérations financières. Par la suite, d'autres commissions se sont réunies, toutes préoccupées par le même souci de bonne gestion, et toutes, comme la commission Taft, considérablement influencées par le «management scientifique» proposé par Frédéric Taylor.

La crise de 1929 provoqua une relance des recherches dans le domaine. Au cours des années trente, ainsi que pendant la Seconde guerre mondiale un nouveau saut qualitatif

16 Il fut le 27^{ème} président.

fut franchi aux Etats Unis où fut notamment créé en 1936 par le Président Roosevelt un comité de trois membres; le «Brownlow committee», qui produisit «the Report of the President's committee on administrative management». Par ailleurs, du fait que l'on se trouvait dans une période de rareté le besoin se fit sentir d'analyser rationnellement les composantes de la dépense publique. C'est alors qu'ont commencé à être élaborés des indicateurs de performance¹⁷.

Ensuite, la «Commission on Organization of the Executive Branch of the Government», dite commission Hoover, instituée en 1947 par le Président Truman et qui travailla jusqu'en 1949, proposera un «budget de performance», une modification de la nomenclature budgétaire et une présentation du budget sous la forme de programmes.

Plus tard, en 1960 naît le «Planning Programming Budgeting System» (P.P.B.S.) poursuivant l'idée qu'il convenait de transposer, au niveau de l'Etat, les méthodes et les procédures utilisées par les grandes entreprises américaines. L'acteur moteur de ce dispositif est le secrétaire d'Etat à la défense, Robert Mac Namara qui, avant d'être investi de fonctions ministérielles par le Président Kennedy, était le directeur général des usines Ford.

Le P.P.B.S. fut mis en œuvre par l'administration américaine, avant d'intéresser divers pays européens, dont la France qui décide, sous l'appellation de Rationalisation des choix budgétaires (RCB), de le mettre en place à titre expérimental au niveau de deux ministères, le ministère de l'Équipement et le ministère de la Défense. La RCB fut ensuite étendue à d'autres ministères mais ne connut pas un véritable succès et fut abandonnée.

¹⁷ Cf. JK Galbraith, *Une vie dans son siècle*, Ed. La table ronde 2006



Malgré les difficultés rencontrées pour sa mise en place, la culture de la performance ne cessa pas de faire l'objet d'études et de propositions. Cet intérêt résultait parfois de crises financières rencontrées par le secteur public, comme ce fut par exemple le cas en 1975 de la ville de New York. Dans le même ordre d'idées, en 1982, J Peter Grace, fut chargé, par le Président Reagan, de présider le Private sector survey on cost control, une commission ayant pour objet de proposer des solutions au gaspillage des fonds publics¹⁸; un rapport fut remis en 1984 comprenant 2478 recommandations. D'autres rapports furent ensuite produits allant tous dans le sens d'une adaptation des méthodes du management privé au secteur public comme par exemple celui remis en 1993 par le Vice Président des Etats Unis, Al Gore, dont le titre est parfaitement éloquent: «Creating a government that works better and cost less»¹⁹.

Depuis, on le sait, la culture gestionnaire a pénétré nombre d'Etats dans le monde. Cette démarche quasiment universelle, résultat d'un long cheminement au sein du secteur public, constitue un phénomène international qui concerne la majorité des Etats. Aussi le défi aujourd'hui n'est-il plus seulement dans la progression de cette culture. Le véritable enjeu est de parvenir à intégrer la culture gestionnaire ***dans un projet, dans un sens à donner à la société sur le long terme***. Elle ne saurait se résumer, selon l'expression souvent utilisée dans les années 1980, à gérer au mieux un partage des économies. C'est le futur qu'il convient de gérer. Dans cette perspective, il importe d'une part que l'Etat soit en mesure de ***réaliser une prospective sur le long terme***, d'autre part que sa

18 Le 10 mars 1982, R Reagan s'adressa aux membres de la commission Grace en ces termes: "The job that I'm asking you to do is to find ways that we can save money in the Federal budget".

19 *Report of the National performance review*. NY 1993. En 1998, le National performance review fut rebaptisé *National Partnership for Reinventing Government*

stratégie s'inscrit dans **un projet de société** qu'il appartient à la représentation politique de définir.

B. Un «Etat intelligent»

L'invention d'une nouvelle gouvernance financière publique et par conséquent l'invention d'un nouvel Etat est aujourd'hui conditionnée par le développement de ce que l'on peut qualifier d'«intelligence collective» ou encore de «réseau d'intelligence». Sans une démultiplication et un partage des savoirs aucune création institutionnelle n'est plus possible car les transformations de l'Etat contemporain s'inscrivent dans le cadre de l'essor d'une économie cognitive, c'est à dire une économie pour laquelle la connaissance, le savoir, la compétence, la créativité, sont essentiels.

Cette nouvelle donne, les entreprises la connaissent bien car il s'agit pour elles d'un enjeu majeur. Or, c'est aussi à ce même enjeu que les Etats qui épousent les méthodes et la culture de gestion de l'entreprise, sont maintenant confrontés. La réforme de la gestion publique et la montée en puissance d'une société de l'immatériel vont en effet de pair et ont pour conséquence la naissance d'un nouvel Etat qui, au-delà d'être un «Etat stratège», doit également devenir un «Etat intelligent». Ainsi, après l'implantation progressive de la «nouvelle gestion publique», puis le passage à une «nouvelle gouvernance financière publique», c'est à la naissance d'une «gouvernance financière publique d'excellence» à laquelle il est maintenant indispensable et urgent de se consacrer, cette dernière associant à la recherche de la performance, de l'efficacité de la gestion, une dimension cognitive.

Il apparaît en d'autres termes que la logique gestionnaire amène l'Etat à devoir faire face au même défi que celui



auquel sont confrontées les entreprises qui est de parvenir à s'adapter à une société de l'immatériel, de passer du tangible à l'intangible. C'est là un processus inéluctable qui ne peut que s'amplifier avec le développement des NTIC.

Plus encore, il est fort probable que l'Etat soit confronté à la nécessité de s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de réforme permanente, l'enjeu fondamental étant sa capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs. Dans la mesure où une telle logique conduit nécessairement alors à considérer l'Etat avant tout du point de vue de son potentiel de développement, de sa dynamique de changement – il s'agit de le réinventer, le reconstruire, l'évaluer en permanence²⁰ afin de maximiser ses capacités – une telle évolution peut donner le sentiment que l'on s'écarte ainsi d'une vision financière.

Il faut aussitôt souligner qu'il n'en est rien. Car il s'agit bien de déterminer comment l'action publique peut répondre à cette confrontation avec une société de l'immatériel. Hormis le fait que l'action de l'Etat en matière d'éducation et de recherche s'avère essentielle et même stratégique dans le cadre d'une économie cognitive, il nous semble indispensable que s'engage à nouveaux frais une réflexion sur les modes de financement et de gestion, ainsi que bien entendu de mesure des résultats. La difficulté n'est pas mince. Dans ce nouveau contexte il s'agit notamment de parvenir à mesurer et évaluer l'intangible. Or, on sait que la comptabilité, publique comme

²⁰ Cf M Bouvier, *La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'Etat*, in AJDA N° 7-2008; cf également le dossier consacré à ce sujet dans le N°102-2008 de la RFFP

privée, rencontre des difficultés à mesurer la valeur des actifs immatériels. On ne doit pas s'en étonner. Dès lors que «la notion d'actif incorporel est au cœur du développement de l'économie de la connaissance»²¹, comme l'a excellemment souligné la Cour des comptes, un autre système de représentation de la valeur est nécessaire²².

Il apparaît donc aujourd'hui que le capital immatériel constitue un facteur primordial de performance²³. Ce qui devrait, à notre sens, conduire les pouvoirs publics à s'intéresser à un facteur essentiel situé en amont du processus de production qui réside dans **la qualité du dispositif de recherche et de formation, condition première d'une capacité créative**. Il s'agit aussi d'un facteur qui devrait de plus en plus être considéré comme stratégique pour la mise en place d'une bonne gouvernance financière publique. Il est ainsi grand temps d'admettre qu'en elles-mêmes les techniques de gestion ne sont pas suffisantes pour assurer la soutenabilité des finances publiques et que **les compétences, les savoirs humains sont essentiels**. A partir de là il faut aussi accepter que conceptualiser, penser, est hautement opérationnel.



21 Cour des comptes. Rapport sur les comptes publics 2005.

22 Ce qui pose la question de la réforme des normes comptables et de la création d'une institution ad hoc, par exemple un Conseil National de la comptabilité publique. On rappellera par ailleurs qu'une Agence du patrimoine immatériel de l'Etat a été créée pour recenser et valoriser les actifs immatériels publics. Ce qui montre bien en définitive que la question de la détermination de la valeur des biens publics se pose dans les mêmes termes que pour les entreprises qui s'interrogent sur la possibilité d'évaluer des immobilisations immatérielles, qui ne figurent pas toujours au bilan, et qui peuvent toutefois représenter 60 à 80% de la valeur de l'entreprise comme l'a mis en évidence le rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel (novembre 2006).

23 On peut citer le capital humain (savoir faire, coopération, culture managériale...), les listings, la clientèle (notamment satisfaction, fidélité), les marques, les brevets etc....

Nouvelle gouvernance financière publique et crise économique

La nouvelle gouvernance des finances publiques s'est établie bien avant la crise économique que nous traversons. Les gouvernements successifs l'ont mise en œuvre progressivement, au cours des dernières années, dans deux domaines: celui de la politique budgétaire, à la suite des traités de Maastricht et d'Amsterdam, et celui de la gestion budgétaire, qu'elle a profondément renouvelée. En France, c'est la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite «Lolf», qui a dessiné les traits essentiels de la nouvelle gouvernance en matière de gestion budgétaire. Mais depuis cette date, d'autres innovations ont été apportées. Par exemple la loi organique de 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, ou encore les lois de programmation des finances publiques, notamment la plus récente, celle du 9 février 2009 pour les années 2009 à 2012, qui met en œuvre l'une des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Dès lors, la réponse à la question posée dans le titre de ce colloque: «la nouvelle gouvernance apporte-t-elle une réponse à la crise économique?» peut s'examiner sous les deux angles de la décision politique et de la gestion administrative.

I. Si la nouvelle gouvernance des finances publiques doit apporter une réponse à la crise économique, c'est d'abord sur



Bernard Cieutat

Président de chambre honoraire à la Cour des comptes

le premier terrain, celui de la politique budgétaire, qu'il faut la chercher. La politique budgétaire constitue en effet une arme essentielle des Etats pour tempérer les effets des fluctuations économiques, notamment en situation de crise, et, dans la zone euro la seule, puisque la politique monétaire est désormais confiée à la Banque centrale européenne.

Il convient donc de rechercher ce qui, dans la politique budgétaire actuelle, caractérise la nouvelle gouvernance, au-delà des politiques keynésiennes de relance que les gouvernements ont mises en place pour lutter contre la crise.

- On relève en premier lieu, au sein de cette nouvelle gouvernance, *la préoccupation du moyen terme*. Comme l'a indiqué le ministre français du budget et des comptes publics, M. Woerth, lors d'un colloque organisé par Fondafip le 4 mai dernier, «on ne peut pas s'occuper uniquement de la crise, il faut prendre des engagements crédibles pour le moyen terme». La dernière «loi de programmation des finances publiques» traduit cette volonté d'anticipation: elle maintient l'objectif de maîtrise des finances publiques en matière de dette et de déficit, tout en le décalant dans le temps – crise oblige. Certes dans l'immédiat, la crise conduit à laisser jouer les stabilisateurs automatiques, s'agissant principalement des recettes fiscales, qui diminuent fortement, et à prendre des mesures de relance, la combinaison de ces deux actions conduisant à creuser les déficits et à alourdir la dette. Pour autant, les critères dits de Maastricht en matière de déficit et de dette ne peuvent être abandonnés, l'appartenance à la zone euro nous l'interdisant.

- Dans la préoccupation du moyen terme, on trouve aussi l'idée que *la politique budgétaire se conçoit et se met en œuvre sur la durée d'un cycle économique*, idée inscrite dans le pacte européen de stabilité et de croissance. La ministre française des finances, Mme Lagarde, a proposé récemment d'assouplir les règles du pacte en isolant la part du déficit budgétaire due à la crise, afin de mieux comparer la situation des différents Etats membres. Tout en cherchant à alléger les contraintes de la surveillance budgétaire européenne, la proposition de Madame Lagarde en valide en quelque sorte les principes. On peut seulement espérer que ce qui est admis en temps de crise, à savoir le bien fondé d'une politique budgétaire contracyclique, le sera aussi en période de croissance. Il est important de le souligner pour un pays comme la France, qui n'a pas profité de la conjoncture relativement bonne des dernières années pour réduire de manière significative son déficit budgétaire et s'est trouvé, au seuil de la crise, avec un déficit élevé et une dette publique, rapportée au PIB, en augmentation .
- Dans le prolongement de ce qui précède, la nouvelle gouvernance des finances publiques comporte un autre élément: *la distinction entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel*. La proposition de Madame Lagarde s'y réfère explicitement. Il n'est pas indifférent de connaître, pour la conduite de la politique budgétaire, les parts respectives de la composante structurelle, que les Etats se sont engagés à réduire, et de la composante conjoncturelle du déficit. Certes le calcul de ces composantes reste approximatif et



perfectible, mais cette distinction est utile pour mesurer l'ampleur et la nature des efforts qui devront être fournis en matière de dépenses et de recettes pour retrouver le chemin de l'équilibre. La France, par exemple, ne s'est pas attaquée suffisamment à la part structurelle de son déficit, part qui apparaît aujourd'hui excessive. L'intérêt pratique de la distinction pour la maîtrise des finances publiques rejoint le deuxième volet de la nouvelle gouvernance, celui de la gestion, que j'aborderai dans un instant. La révision systématique des politiques publiques, entreprise par le gouvernement, en est une illustration.

- Je poursuivrai cette énumération, inévitablement rapide dans le cadre de ce bref exposé, par deux autres points, tout aussi essentiels, qui caractérisent la nouvelle gouvernance en matière de politique budgétaire. Ils sont à mettre également au crédit des règles européennes. Le premier porte sur *le périmètre du déficit et de la dette* qui, prenant en compte l'ensemble des administrations publiques, centrales, locales et sociales, en donne une vue exhaustive et par conséquent plus exacte. Pour la France, ce souci d'exhaustivité fait apparaître distinctement le dérapage des dépenses des collectivités locales au cours des dernières années et conduit à réfléchir aux moyens de l'enrayer. Cette définition plus complète des finances publiques est donc essentielle pour mesurer la cible et l'ampleur des efforts à consentir. Elle imposera dans les années à venir, en fonction des progrès accomplis dans la tenue des comptes publics, la consolidation des comptes patrimoniaux de toutes les administrations publiques, au-delà du cadre actuel, relativement fruste, fondé sur les concepts

et les données statistiques de la comptabilité européenne.

- Le second est *l'importance donnée au részanté*. La présente législature est allée plus loin puisque la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale est revenue, par la volonté du président de la République, à un député de l'opposition, M. Migaud, ancien rapporteur général de cette commission, et avec M. Lambert, l'un des initiateurs de la Lolf, texte voté par le Parlement à l'unanimité. La Lolf a aussi élargi le pouvoir d'amendement des parlementaires dans le domaine financier. La crise économique actuelle donne à ce rééquilibrage des justifications supplémentaires. La nouvelle gouvernance des finances publiques répond en effet à un besoin que la crise rend plus aigu. En favorisant un débat plus démocratique sur des sujets souvent perçus comme excessivement techniques, et dont le traitement était de ce fait réservé au quasi-monopole du ministère des finances, la nouvelle gouvernance donne sa chance au consensus politique et à la préservation d'une cohésion sociale que les tensions nées de la crise sont susceptibles d'affecter gravement.

II. J'en viens maintenant au deuxième volet de la nouvelle gouvernance des finances publiques, celui de leur gestion. Sur ce point, non seulement la crise ne remet pas en cause la logique de la nouvelle gouvernance financière publique, mais celle-ci, à défaut d'apporter des remèdes, qui dépendent en réalité de décisions politiques ou d'évolutions exogènes, donne aux décideurs politiques des repères et des instruments utiles en période de récession.



Les nécessités issues de la crise ne contredisent en rien les principes de la nouvelle gouvernance financière.

Celle-ci se caractérise principalement par deux éléments: d'une part *la recherche de l'efficacité et de l'efficience* dans l'action des administrations publiques, d'autre part *une plus grande transparence de la gestion financière* de l'Etat.

Or ces deux impératifs s'inscrivent dans un mouvement de long terme, celui de la modernisation de l'Etat, qui doit se poursuivre indépendamment de la conjoncture économique, tant il répond à des exigences permanentes, politiques et managériales. Le gouvernement pourrait être tenté, en période de crise, d'arrêter provisoirement les réformes managériales en cours. Par exemple parce qu'il estimerait que le «dépenser plus» pour relancer l'économie fait passer au second plan la volonté de «dépenser mieux ou moins». Ou parce que l'emporterait le préjugé, heureusement de moins en moins répandu car contredit par les faits, selon lequel la préservation de l'emploi militerait en faveur d'une augmentation des effectifs d'agents publics, sans aucun souci de productivité. Ou encore par crainte que le coût politique et social d'une poursuite des réformes et de la remise en cause de certaines politiques publiques, ne soit jugé insupportable. Il semble que cette tentation se soit un temps manifestée, notamment sous la forme d'un report de la révision des interventions de l'Etat dans les domaines économique et social. On peut au contraire affirmer que l'Etat ne doit pas renoncer à des réformes indispensables sous prétexte que la crise ne le permettrait pas ou imposerait d'autres priorités. On ne voit pas non plus pourquoi la crise devrait pousser l'Etat à renoncer à appliquer les principes de la nouvelle gouvernance financière publique, notamment à organiser son action en fonction de ses missions, pour atteindre

des objectifs clairement identifiés dans le cadre de programmes cohérents et opérationnels. Il n'existe aucune incompatibilité entre la nouvelle gouvernance financière publique et la gestion de la crise économique.

Il semble que les gouvernements l'aient compris. Au lendemain des élections européennes, le gouvernement français a affiché sa volonté de poursuivre les réformes. Il se préoccupe aussi de la sortie de crise, afin que l'appareil économique et financier du pays sorte renforcé de l'épreuve. La préparation du budget 2010 le conduit ainsi à poursuivre sa politique de réduction des emplois publics et de maîtrise des dépenses ordinaires, dans un contexte de dérapage du déficit public. On verra ce qu'il en advient dans les mois à venir. Le maintien d'une programmation budgétaire pluriannuelle dans une crise aussi forte paraît plutôt de bon augure.

Il convient en particulier de maintenir pendant la crise l'effort de réduction des dépenses structurelles pour permettre aux stabilisateurs automatiques d'exercer leur plein effet lorsque la crise sera terminée et de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire pendant les années de croissance. La révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée par le gouvernement français doit donc être maintenue et dans toute la mesure du possible étendue aux dépenses d'intervention. La nouvelle gouvernance, grâce aux travaux conduits en matière comptable et sur les indicateurs de programmes, fournit progressivement les instruments de connaissance et de mesure nécessaires pour cette révision.

Les crises naissent des excès des périodes qui les précèdent. Elles manifestent aussi des changements profonds auxquels elles exigent de s'adapter. Parce qu'elle témoigne



de l'effort d'adaptation entrepris par l'Etat pour accroître l'efficacité de son action, la nouvelle gouvernance financière publique constitue bien une réponse à la crise actuelle.

Un autre élément de la nouvelle gouvernance conduit à la même conclusion: il s'agit de *la transparence*.

La transparence – du moins une plus grande transparence – est au cœur de la nouvelle gestion financière publique. Qu'il s'agisse de l'information du Parlement et du public, de la rénovation du cadre budgétaire organisé en missions et programmes, de la mise en place d'indicateurs, de nouveaux instruments comptables et de la certification des comptes publics, ou encore de la désignation des responsables de programme, beaucoup est fait pour que la gestion financière de l'Etat soit mieux connue et puisse être évaluée dans ses objectifs, son déroulement et ses résultats.

Le besoin de transparence n'est évidemment pas né de la crise et ne disparaîtra pas avec elle. Mais la crise le renforce. Elle a révélé l'opacité du fonctionnement des marchés financiers et l'insuffisance des mécanismes de régulation que les Etats ont à présent la volonté de renforcer. Quelles seraient la crédibilité et l'autorité d'un Etat cherchant à imposer des règles plus strictes aux autres acteurs de l'économie, s'il ne donnait lui-même l'exemple d'une gestion moins opaque et mieux contrôlée? La nouvelle gouvernance financière publique répond précisément à cette question que la crise rend très actuelle.

A l'exigence de transparence se rattache l'accent mis sur *la sincérité budgétaire*, érigée en principe constitutionnel. La tentation pour les gouvernements de dissimuler certaines dépenses et, dans les périodes de croissance, certaines re-

cettes, a toujours existé. Ce qui est plus nouveau, c'est la volonté croissante du Parlement, éclairé par les investigations de la Cour des comptes, de connaître et de s'opposer à ces dissimulations, contraires aux principes d'unité et d'universalité budgétaire. Aujourd'hui les projecteurs sont braqués sur deux sources de minoration des dépenses et des recettes: les «opérateurs de l'Etat», démembrements de la puissance publique aux statuts juridiques variés, et les dépenses fiscales. Une partie des suppressions d'emplois effectuées dans les administrations de l'Etat, entendues stricto sensu, ont été compensées par des recrutements dans les établissements et autres organismes publics. De même les dépenses fiscales, dont le montant n'est pas toujours évalué ou l'est insuffisamment, présentent le double avantage pour les pouvoirs publics de donner satisfaction à des intérêts catégoriels tout en réduisant la pression fiscale, mais le triple inconvénient d'augmenter le déficit budgétaire, de creuser les inégalités entre contribuables et de compliquer une législation fiscale déjà complexe et embrouillée.

En temps de crise où les politiques de soutien et de relance de l'économie provoquent un dérapage du déficit et de la dette, il importe d'avoir une connaissance exacte et sincère de l'état réel des finances publiques, ne serait-ce que pour mesurer l'ampleur des efforts qui devront être consentis pour rétablir l'équilibre quand la crise sera passée.

*

* *

J'ai cherché, dans cette brève intervention, à répondre à deux questions posées par les organisateurs du colloque.

À ces deux questions, celle, générale: «La nouvelle gouvernance financière publique est-elle une réponse à la crise



économique?», et celle posée à notre table ronde: «La logique générale de la nouvelle gouvernance financière publique est-elle actuelle?», la réponse me paraît être positive.

A première vue, la gouvernance n'apporte par elle-même aucune solution à la crise. La solution ne peut résulter que de bonnes décisions politiques, principalement de politique budgétaire, pour ce qui dépend de nos gouvernants, d'une coordination efficace entre les Etats, notamment ceux du G20 et de l'Union européenne, des décisions prises par les organisations internationales compétentes (BCE, FMI) et par chaque Etat en particulier, à commencer par ceux qui exercent l'influence la plus forte sur l'économie mondiale, enfin de l'amélioration de la conjoncture internationale.

Cependant, sans être à proprement parler un remède, la nouvelle gouvernance des finances publiques apporte une réponse en ce qu'elle contribue à éclairer les gouvernements et l'opinion sur la situation actuelle, sur des choix possibles pour y faire face et, à terme, sur l'efficacité des décisions prises.

La crise financière mondiale met la nouvelle gouvernance financière à rude épreuve. Celle-ci est pourtant plus que jamais indispensable.

La nouvelle gouvernance: une réponse à la crise?

Quelques aspects me semblent être sous-jacents à la question des finances publiques face à la crise d'aujourd'hui, et au cœur d'une grande question politique de notre temps. Il s'agit de celle de la relation lourde de sens entre les finances publiques et la démocratie.

Peut-être trouvera-t-on ce rapprochement audacieux. Néanmoins les historiens savent parfaitement que les grandes crises de régime sont nées de situations insolubles de leurs finances publiques, que des conflits armés effroyables, embrasant des continents entiers, sont nés directement ou indirectement de situations financières délicates. Que des menaces graves pèsent sur la paix dans le monde, à raison des matières premières, de l'énergie, de l'eau. Plus nationalement, les économistes perçoivent d'ores et déjà que l'accumulation désinvolte des dettes et déficits porte en germe des conflits de générations jusqu'alors inconnus dans nos civilisations.

La globalisation de l'économie érige la compétitivité en nécessité et donc la gestion publique en obligation de per-



Alain Lambert

Vice-président de Commission des Finances du Sénat,
Ancien Ministre du Budget

formance. Enfin, les citoyens, face à la montée inexorable des prélèvements, demandent de plus en plus de comptes aux agents publics de l'utilisation qu'ils font du fruit de leur travail. Donc crise ou pas crise, l'avènement d'une nouvelle gouvernance financière publique s'installe par évidence au cœur du paysage politique des nations.

Cependant, la survenance brutale, violente, de la crise financière mondiale rend l'exigence encore plus prégnante et, paradoxalement, la met à rude épreuve, tant l'immédiat commande des mesures coûteuses aux effets aléatoires. Et le moyen et long terme semblent un luxe voué, pour quelques années, aux conversations savantes ou de salon.

Pourtant, la situation périlleuse dans laquelle nous vivons nous place face à une responsabilité historique, celle d'avoir les yeux rivés sur le quotidien pour éviter l'asphyxie de notre économie, et celle, malgré la tempête, de conserver un regard lucide et responsable sur l'horizon de moyen et long terme pour garantir la soutenabilité des engagements de nos pays. La période n'est guère propice aux esprits faibles ou lents. Elle l'est davantage aux esprits forts, lucides, courageux, et constants.

J'évoquerai à présent trois questions.

1^{ère} question: fallait-il que les Etats s'engagent dans des plans de relance, malgré leur situation financière parfois déjà très dégradée?

La réponse ne peut être que positive, même s'il y a quelque paradoxe à découvrir soudain que la faillite de l'économie privée fait obligation aux pouvoirs publics (déjà bien impécunieux) de leur porter secours.

- S'agissant des banques, par exemple, ce n'est naturellement pas la générosité publique qui inclinait à les sauver d'un naufrage dont elles étaient en grande partie responsables. La réalité était plus crue. Les laisser périr entraînait notre planète dans une crise systémique qui pouvait paralyser l'économie mondiale. Les modalités choisies par les pays ont été différentes, certains sont entrés au capital, d'autres non. C'est aux résultats que l'on jugera quelle méthode aura été la plus efficiente.

Auteur, il y 10 ans d'un ouvrage sur l'importance de la santé des banques, j'avais conclu au danger qu'elles se croient immortelles! La faillite de **Lehman-Brothers et son cortège funèbre de conséquences m'a ramené à beaucoup d'humilité dans mes affirmations.**

- S'agissant des autres pans de l'économie, de nombreux pays, dont la France, ont choisi l'investissement. J'approuve personnellement ce choix tant il est générateur d'emplois, d'activités, de retombées économiques. Son mérite a souvent été de réaliser un rattrapage bien nécessaire d'un sous-équipement chronique depuis de nombreuses années, de pays aux finances publiques dégradées et entièrement consommées par le fonctionnement. La rapidité des mises en chantier est malheureusement le talon d'Achille des Etats (comme la France) qui se sont dotés d'un corps de règles si contraignant que les délais séparant la décision de l'exécution n'ont cessé de croître jusqu'à rendre l'action publique longue, coûteuse, et non réactive. Cela étant, la montée du chômage a été contenue au regard de la panique



qui s'était emparée du monde économique. De grandes filières, telle l'automobile, ont dû procéder à des ajustements douloureux. Mais la réalisation de grandes infrastructures, par exemple de transports, a maintenu un niveau d'emploi dans le BTP presque inespéré.

- S'agissant des transferts sociaux nécessaires à l'endroit des familles en difficultés, à raison du chômage ou d'un endettement excessif, je voudrais dire ma préoccupation sur l'urgente nécessité d'introduire de la rationalité, de la responsabilité et même de l'ingénierie dans leur mise en œuvre. Ces transferts qui consomment une part importante de la richesse produite créent des effets d'aubaine qui sont une insulte au contribuable modeste, comme aux ménages durement touchés et que les règles tatillonnes excluent du système. Il en devient de l'intervention sociale, comme du fonctionnement de certaines administrations: il ne sert à rien d'injecter des crédits supplémentaires puisqu'ils n'atteindront jamais les objectifs de politiques publics pourtant clairement définis, et souvent dans le consensus.
- M'adressant aux experts, j'en appelle à leur savoir-faire pour se consacrer ensemble à ce travail indispensable de revue générale des interventions sociales qui deviennent une source de gaspillage qui déprave l'esprit sincère de solidarité et de générosité.
- Enfin la dernière condition de l'engagement des Etats dans des plans de relance, alors que leurs finances étaient déjà sévèrement dégradées, est l'exigence

d'évaluation contradictoire sur les effets réels de ces plans pour le soutien et le redémarrage de l'économie. Ce pourrait être l'aspect positif de cette crise. Parvenir enfin à une évaluation experte, contradictoire, insoupçonnable des actions engagées par les Etats pour soutenir leurs économies. Dès lors que l'art et la manière de les décider n'a pas donné lieu à des controverses politiques trop vives, attendu l'urgence, l'objectivité la plus exigeante et les enseignements les plus précieux pourront en être tirés.

2^{ème} question: L'engagement financier des Etats dans la relance, est-elle compatible avec l'état de leurs finances publiques?

Disons-le franchement, objectivement non. L'absence totale de prise en compte du futur, et des aléas, dans les stratégies budgétaires des Pays depuis les chocs pétroliers, et les hausses brutales du prix des matières premières, les a conduit à consommer plus de richesses qu'ils n'en produisent. A alimenter leurs déficits par une accumulation de dette qui dépasse largement toutes celles connues à l'issue des grands conflits mondiaux. Et à fermer les yeux sur le péril démographique qui s'invite sous nos yeux: moins d'actifs au travail, plus de retraités, des gains d'espérance de vie presque inquiétants, des risques de tension très graves sur les pensions, la santé, la dépendance et toutes les maladies dégénératives. Alors que les fourmis budgétaires devaient accomplir leur œuvre indispensable de prévoyance, les cigales n'ont cessé de chanter, d'enchanter, jusqu'au désenchantement dont les premiers sons nous parviennent.

Cela étant dit, comme les Etats n'avaient le choix qu'entre la peste de la récession et le choléra de la possible faillite. La 2^{ème}



solution était la moins mauvaise. Elle commande cependant aujourd'hui **une exigence de transparence** encore plus grande. Il serait criminel que les «déficits de crise» servent de prétexte à la dérive des déficits structurels. Disons-le franchement. Même si c'est difficile, et parce que c'est difficile, l'obligation de résorption des déficits structurels est une urgence nécessité et une trajectoire d'élimination, sur un délai réaliste mais exigeant doit être tracée, adoptée par les Parlements et si j'ose dire sanctifiée par l'Union Européenne, gardienne de nos engagements.

Dans la nouvelle gestion publique «l'évaluation» sera notre meilleure juge pour savoir si la modernisation que nous avons voulue a porté tous ses fruits. Elle n'a pas encore gagné la place de 1^{er} rang qui lui revient et les circonstances exceptionnelles nous offre l'occasion de la lui donner et de l'imposer désormais dans le paysage et les pratiques institutionnelles.

3^{ème} question: La crise nous exonère-t-elle de garantir la soutenabilité de nos finances publiques sur le moyen et long terme?

La réponse est évidemment non. Je dirai même triple non. Car la crise financière que nous traversons n'est pas la funeste conséquence d'agissements pervers d'un tyran qui aurait contaminé le monde d'une folie meurtrière. Non, elle est la conséquence d'une imprévoyance collective, d'un irrespect bravé des règles prudentielles les plus élémentaires. D'une recherche naïve mais mortelle de l'évitement du risque. De cela nous sommes responsables, tant à l'endroit des générations présentes que futures.

L'immense difficulté dans laquelle la crise nous jette ne fait que nous convoquer, de manière encore plus solennelle, face

à l'histoire, pour opérer le redressement que nos nations attendent et que nous devons garantir aux générations futures.

Il faut à cette fin:

- **Rompre avec une action publique éclatée.** L'Etat est désormais un «système global» comme le rappelle souvent Michel Bouvier. La consolidation des comptes publics devant les peuples devient une exigence majeure. Comptes de l'Etat, de la protection sociale et des collectivités locales doivent être consolidés et présentés aux citoyens contribuables comme ils le sont aux autorités de Bruxelles. Au dessous de cette exigence, il n'est plus de démocratie.
- **Eriger le capital humain de l'action publique à sa juste valeur,** ce qui autorise à attendre de lui la meilleure performance.
- Faire en sorte **que les citoyens** dont le champ de vie s'élargit (ex: couples binationaux) **trouvent un sens commun à leur vie collective,** qu'ils passent de la condition d'agents économiques à celle de citoyens responsables d'Etat-Nations au cœur d'un monde enfin organisé, responsable, performant et qui partage un idéal de progrès et de paix.



Actores e instrumentos da moderna gestão financeira pública. Que adaptações?

Acteurs et instruments de la nouvelle gestion financière publique. Quelles adaptations?



Da esquerda para a direita/De la gauche à droite:

- Nazaré Costa Cabral, *Professora na Universidade de Lisboa / Professeur à l'Université de Lisboa*
- Michel Bouvard, *Vice-Presidente da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional / Vice-Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale*
- Eduardo Paz Ferreira, *Professor na Universidade de Lisboa, Presidente do IDEF / Professeur à l'Université de Lisboa, Président de l'IDEF*
- Andre Barilari, *Inspector-Geral de Finanças / Inspecteur générale des Finances*
- João Figueiredo, *Conselheiro do Tribunal de Contas / Conseiller du Tribunal de Contas*
- William Gilles, *Mestre de Conferências na Universidade de Paris | Phantéon-Sorbonne / Maître de Conférences à l'Université de Paris | Phantéon-Sorbonne*
- Ana Paula Dourado, *Professora na Universidade de Lisboa / Professeur à l'Université de Lisboa*
- Hervé Lamaury, *Presidente de Secção honorário do Conselho Geral da Água e das Florestas / Président de Section Honoraire du Conseil général des Eaux et Forêts*



2.^a Mesa Redonda

2^{ème} Table Ronde

Algumas notas sobre as alterações que se perspectivam no sistema orçamental português: influências e modelos

O sistema português e, segundo creio, também o sistema francês defrontam-se hoje com a influência de dois modelos distintos de planeamento e de orçamentação.

Em primeiro lugar, a **influência, herdada do período áureo da planificação, dos sistemas integrados de orçamentação** (“*planning, programming and budgeting systems*” – PPBS que, no caso francês, assumiram a denominação de “*Rationalisation des Choix Budgétaires*”), em que se procurava não apenas proceder à orçamentação do plano (*i.e.*, o orçamento assegurava a concretização financeira do plano económico), segundo uma perspectiva “*top down*”, mas também assegurar a planificação do orçamento (ou seja, a ideia do orçamento como verdadeiro plano racional de despesa pública, mormente das despesas de investimento). E dando, assim, origem aos orçamentos de programas, designadamente aos programas de investimento. Este modelo de planeamento económico nacional entrou claramente em declínio e foi reformulado a partir de finais da década de setenta, início da década de oitenta. Apesar disso, entre nós, ela vigorou no período pós-revolucionário, quer com a afirmação constitucional do plano económico nacional, quer com a sua materialização, no plano orçamental, concretamente através da especificação orça-



Nazaré Costa Cabral
Professora da Universidade de Lisboa

mental das despesas de investimentos – o que levou à criação do PIDDAC (Programa de Despesas de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central). Isso aconteceu, logo em 1977, com a aprovação da Lei n.º 64/77 e foi plenamente assumido com a primeira Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a Lei n.º 40/83. E o PIDDAC e a ideia de orçamentação do plano económico mantiveram-se ao longo das sucessivas LEOs, não obstante a perda gradual de importância e até de efectividade jurídica do plano (concretamente das Grandes Opções do Plano – GOP).

Em segundo lugar, **a influência retirada sobretudo da experiência norte-americana (e de outros países anglo-saxónicos), dos sistemas de planeamento de médio e de longo prazo das despesas públicas (“expenditure planning”)**. As instituições e organizações internacionais – a OCDE, o FMI, o Banco Mundial e a própria União Europeia foram contagiados por esta influência. Diversos autores, como Premchand e mais recentemente Allen Schick têm estudado a matéria. Trata-se então de sistemas de orçamentação, fortemente marcados pelos actuais constrangimentos e limitações em matéria de gestão da despesa pública, pelas preocupações de rigor e disciplina financeira e de contenção orçamental. O que se procura, através deles, através das peças ou patamares que os constituem, é assegurar o melhor enquadramento, informação e formação da própria decisão orçamental. Estes patamares estão interligados e justificam-se uns a partir dos outros. Posso aqui indicar os seguintes:

- Como primeiro patamar, surgem as **projeções de longo prazo da despesa pública**, designadamente naquelas áreas que têm um impacto plurigeracional (e que são os grandes factores potenciadores de crescimento da despesa pública): é o caso da segu-

rança social, da saúde, dos cuidados continuados na terceira idade, da educação, etc.

- Como segundo patamar, surgem os **quadros macroeconómicos e financeiros de médio prazo** (“*medium term fiscal framework*”), a que podem ser reconduzidos instrumentos como os programas de estabilidade e de crescimento e de convergência nos países da União Europeia e leis de concretização ou o instituto da programação financeira plurianual consagrada hoje em diversos ordenamentos jurídicos (até mesmo no ordenamento jurídico comunitário, através das “*Perspectivas Financeiras*”).
- Como terceiro e último patamar, temos a **programação orçamental propriamente dita**. Os programas orçamentais, neste sistema, não se confundem com os orçamentos de programa “keynesianos” instituídos no quadro dos sistemas integrados de orçamentação. Trata-se de programas subordinados a princípios e formas de implementação distintos. Assume especial destaque, agora, a nova versão da “*performance budgeting*” que tem sido entre nós reconduzida ao termo orçamentação por objectivos ou orçamentação de desempenho. A “*performance budgeting*” aparece associada a novas formas de gestão financeira: a “*performance management*”, correspondendo, entre nós, à gestão por objectivos. A perspectiva é diferente da dos sistemas PPB; é agora, essencialmente, uma perspectiva “*bottom up*” (ainda que num quadro prévio de formatação macroeconómica atrás mencionada). O princípio subjacente é o da maior flexibilidade na gestão financeira, ainda que associada a uma maior responsabilização pelo desempenho.



A estes três patamares correspondem, por sua vez, novas “*fiscal rules*”, tais como as regras da equidade intergeracional, estabilidade orçamental e da transparência. No plano da gestão, reforçam-se os mecanismos de “*accountability*”.

Portugal aparece hoje confrontado com estas duas influências matriciais e procura encontrar e fixar, ainda que de forma não totalmente definida, qual é o seu modelo: se a matriz galicana, de orçamentação do plano; se a matriz anglo-saxónica de sistemas de planeamento de longo e médio prazo da despesa pública. Ou se qualquer solução mista, inovadora, uma terceira via - o que, a ser assim, deverá exigir um esforço redobrado de reflexão e de construção dogmática.

A revisão da LEO em 2004 (que trouxe de resto importantes alterações neste domínio) padece ainda dessa indefinição em termos paradigmáticos. É algo ambígua, tentando fazer o compromisso entre aquelas duas influências que são distintas. Um exemplo elucidativo do que estou a dizer: a associação da gestão por objectivos à concretização do plano (das GOP) no artigo 14.º da nossa Lei de Enquadramento Orçamental. Ora, não sei se isto não será um contra-senso. Não tanto pela dificuldade prática de compatibilização entre actuações e procedimentos “*top-down*” e “*bottom-up*”, mas porque, de facto, *filosoficamente*, são institutos radicados em matrizes diferentes.

Quando agora se discute uma nova alteração à LEO, no sentido do reforço da orçamentação por programas e concretamente da “*performance budgeting*” (e o relatório recente da OCDE, de 2008, sobre a situação portuguesa aponta claramente nesse sentido), existem alguns aspectos – e aqui termino – que em minha opinião devem ser considerados pelo legislador:

1. A necessidade de “formalizar” um verdadeiro sistema de planeamento de longo e de médio prazo das despesas públicas que até aqui, no nosso país, aparece de forma latente e não suficientemente integrada;
2. A definição do papel do plano, das GOP, na orçamentação, designadamente enquanto vinculação jurídica do orçamento. Importa saber se se mantém a ideia de orçamentação do plano e, a ser assim, como articulá-lo com as novas exigências e as novas vinculações externas em matéria de planeamento de despesa pública, sendo certo que elas resultam, na sua maioria, do Direito Comunitário. Dito por outras palavras, importa resolver a questão prévia de saber se existe ou deve existir uma hierarquia entre as vinculações do Plano e as vinculações decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de finanças públicas.

Ainda a este propósito, importa então saber como é que a ligação ao plano, a manter-se, se processará: procedimentos e actuações por parte dos actores envolvidos (governo, parlamento, administração, gestores);

3. A concretização da orçamentação por objectivos ou de desempenho exige a associação e a adequada articulação com a gestão por objectivos. Mas exige, antes de mais nada, a separação dos dois conceitos. É que enquanto a orçamentação por objectivos releva fundamentalmente no plano da especificação orçamental e respeita ao desenho dos programas orçamentais, a gestão por objectivos relaciona-se com o plano da execução orçamental e com o grau de flexibilidade posto nessa gestão;
4. A natureza, total ou parcial, da programação orçamental e a concretização dos tipos de programas orçamentais;



5. A articulação entre a orçamentação por objectivos e as regras orçamentais clássicas, designadamente a regra da especificação e da anualidade orçamentais. A anualidade tende a relativizar-se. Quanto à especificação, a orçamentação por programas supera a tradicional especificação por rubrica ou “*line-item*”. Ela será assim, porventura, menos rígida, ainda isso não deva significar uma menor exigência. Esta exigência subsiste e é agora devolvida, em termos de cumprimento dos objectivos, aos gestores, o que coloca depois novos desafios do ponto de vista do controlo orçamental;

6. Finalmente, agora no plano institucional, torna-se fulcral o reforço da cultura da “*accountability*”, ou seja, o reforço da responsabilidade individual e da prestação de contas. Em termos organizacionais, isto supõe um menor centralismo hierárquico, uma descentralização e uma delegação de tarefas. Esta condição, que eu não sei se está já preenchida aqui em Portugal, constitui certamente um factor crítico do sucesso da orçamentação de desempenho e da nova gestão financeira pública.

Desempenho dos Serviços Públicos e sua avaliação: adaptação a novos desafios

1. A crise económica internacional e a acção das Administrações Públicas.

A crise financeira e económica internacional que se manifestou de forma bem evidente em 2008 veio suscitar um novo interesse pela acção das Administrações Públicas. Relembre-se que vivemos duas décadas em que, em muitas instâncias, se proclamou a prioridade dos mercados e da sua auto-regulação e em que a evolução das Administrações Públicas mais avançadas se inspirou em princípios de aproximação às administrações privadas. Perante a crise, houve um generalizado apelo à necessidade de maior intervenção dos poderes públicos e de cooperação e coordenação da acção dos Estados, e entre estes e as instituições económicas e financeiras internacionais. Voltámos a ouvir falar, com ênfase, sobre:

- A importância da intervenção pública;
- O reforço das funções normativas dos Estados e do poder regulador das Administrações;
- A reafirmação do Direito, nacional e internacional, em domínios onde ainda não tem presença ou a tem tido fragilizada.



João Figueiredo
Conselheiro do Tribunal de Contas



- E não se tratou só de apelos e palavras. Na generalidade dos Estados mais afectados pela crise, a tais apelos e palavras seguiram-se acções muito concretas.

Com esta reafirmação da intervenção pública, voltaram a ter especial importância os temas relacionados com as Administrações Públicas e, entre eles, o da avaliação do seu desempenho.

E este tema ganha maior importância pois, para além dos motivos que já antes apontavam para a sua relevância, acrescentam-se agora novas razões, resultantes especialmente da dimensão dos recursos públicos, em regra muito grande, afectos à superação da situação de contracção da actividade económica e à resolução dos problemas dos sistemas financeiros que lhes deram origem¹.

2. A melhoria do desempenho das Administrações Públicas: uma nova questão?

Não se pode dizer que as preocupações relativas ao desempenho dos serviços públicos e à sua avaliação sejam novas. Não são novas agora, nem mesmo se pode dizer que, nas últimas duas décadas, fossem completamente novas relativamente ao passado.

Sempre tal preocupação existiu. Sempre os poderes políticos se preocuparam em enfatizar os frutos resultantes da sua acção, das despesas realizadas e da regulamentação produzida.

¹ Sobre a crise, a intervenção pública e o papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas, veja-se de Guilherme de Oliveira Martins "O papel dos Tribunais de Contas no contexto da crise económica e financeira" in Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal, Ano II, 03 09.

E, como se sabe, nos tempos mais recentes, a questão da avaliação do desempenho dos serviços públicos ganhou especial importância no âmbito dos movimentos de reforma administrativa inspirados pelo pensamento da “Nova Gestão Pública” (New Public Management) e da “Reinvenção Governativa” (Reinventing Government)².

Tais abordagens tiveram como um dos seus objectivos fundamentais a melhoria do desempenho dos serviços públicos, e surgiram como resposta à pressão que os poderes públicos sofriam, visando:

- O aumento dos serviços prestados;
- O aumento da qualidade dos serviços;
- A manutenção ou mesmo contracção das despesas públicas.

Mas se a melhoria dos serviços públicos surgiu neste novo contexto e com estas novas preocupações – mais e melhores serviços com redução da despesa – não se pode, de facto, dizer que a melhoria dos serviços fosse uma preocupação completamente nova.

Acontece que o contexto se alterou. E com ele a concretização daquela preocupação.

A abordagem tradicional da avaliação dos serviços centrava-se sobretudo nos processos e na sua conformidade com as leis e regulamentos. Acontece que a tradicional “Administração dos meios” deu lugar cada vez mais, como se sabe, à “Adminis-

² Como concretização daquela preocupação veja-se, designadamente nos EUA, o Government Performance and Results Act, de Julho de 1993. Veja-se igualmente “Da burocracia à eficácia – Reinventar a Administração Pública – Para governar melhor e poupar milhões”, relatório elaborado sob a direcção de Al Gore e publicado, em Portugal, pela Quetzal Editores, em 1996.



tração por resultados”. De uma “lógica de conformidade” na avaliação dos serviços públicos passou-se para uma “lógica de resultados”.

Como elemento de reforço deste movimento que visa dar importância aos resultados da acção administrativa, lembre-se que se a organização e funcionamento dos serviços públicos sempre se inspirou, na generalidade das Administrações, segundo um “princípio de competência”, foi-se deixando permeabilizar por “preocupações de concorrência”. A competição entre serviços públicos, em determinados domínios, e em certas Administrações, fez trazer para a ribalta a questão dos resultados e da sua avaliação. Também por esta via, nas últimas décadas, o desempenho dos serviços públicos e a sua avaliação pelos resultados apresentados, foi reforçando o seu papel.

A avaliação de desempenho centrou-se, pois, cada vez mais, no relevo dado à obtenção de resultados, no contexto da gestão por objectivos.

A avaliação do desempenho articulava-se assim, estreitamente, com o ciclo de gestão, seguindo um ritmo linear: objectivos a atingir no desempenho, resultados obtidos, avaliação dos resultados e, portanto, do desempenho, e novos objectivos a atingir, no desempenho do ciclo temporal seguinte.

Assim, poderá dizer-se – correndo o risco de excessiva simplificação – que a avaliação tendo o “cumprimento da regra como fim”, foi-se contagiando por preocupações de “cumprimento dos fins como regra”.

Este movimento no sentido da gestão por objectivos e de avaliação pelos resultados que se observou nas duas últimas décadas não parece entrar em crise com o reforço da intervenção

pública que a crise económica e financeira actual propicia. Pelo contrário: parece justificar-se ainda mais face a tal reforço e à necessidade de se avaliar se as medidas adoptadas surtem os efeitos desejados.

3. A avaliação pelos resultados e o seu impacto na organização e gestão dos serviços públicos

Este movimento teve impacto em inúmeros domínios das Administrações Públicas, podendo realçar-se os seguintes:

- Na organização institucional das Administrações Públicas;
- Na dinâmica de funcionamento global dos sectores públicos com a introdução de mecanismos de mercado e de concorrência;
- Na gestão e orçamentação dos serviços públicos;
- Na natureza do emprego público e gestão dos recursos humanos dos serviços públicos.

Na organização institucional das Administrações Públicas, as preocupações com a obtenção de mais e melhores resultados estiveram associadas aos movimentos de reforço da desconcentração³, da descentralização, e da delegação de responsabilidades, ao surgimento de novas autonomias de gestão e de novas configurações dos serviços públicos, dando origem ao que já se chamou o “zoo organizacional” das Administrações Públicas.

³ Em matéria de desconcentração coordenada veja-se, em Portugal, as orientações que constam do n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, publicada em 21 de Abril, e em que, visando a obtenção de melhores resultados, se disciplina a organização dos serviços desconcentrados do Estado, o que constituía um desafio por enfrentar há várias décadas. Tais orientações vieram depois a ter concretização nas leis orgânicas dos Ministérios que se publicaram a seguir.



No que respeita às dinâmicas de funcionamento global dos sectores públicos, a par da criação de situações de concorrência entre serviços públicos e de outros mecanismos próprios dos mercados, assistiu-se a movimentos de externalização de funções e de serviços e à aquisição de serviços no mercado, como forma de se obterem melhores resultados. Assistiu-se igualmente neste período a novas soluções de parceria entre o sector público e o sector privado, de forma que aquele pudesse socorrer-se de soluções que, neste, tinham demonstrado ser mais eficientes. É nesse contexto que surgiram as parcerias público-privadas, em domínios tão diversos como os do financiamento, da construção e da gestão de equipamentos, em domínios que foram desde a saúde, a educação e as rodovias até às prisões. Assistiu-se igualmente ao surgimento da substituição da prestação de serviços públicos pela emissão de “cheques” de acesso a tais serviços mas prestados por entidades privadas e, por vezes, públicas também, estimulando-se assim a concorrência entre estas e a procura dos melhores resultados⁴.

No domínio da gestão e da orçamentação, ganhou relevância a gestão estratégica, a planificação de actividades, a programação plurianual, a orçamentação por objectivos, por programas e em função de produtos e de resultados e a contratualização dos objectivos com os gestores. E tudo isto no quadro de uma nova disciplina da “gestão do desempenho” ou da “performance” das organizações públicas e de orçamentação em função do desempenho⁵.

-
- 4 Veja-se designadamente o relatório “Renovar a Administração” produzido pela Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, em 1993, em que surgem pela primeira vez sistematizadas em Portugal as várias soluções de mecanismos de mercado na Administração Pública.
- 5 Neste domínio veja-se o Capítulo VI do Relatório do Orçamento de Estado para 2009 e o relatório final da Comissão para a Orçamentação por Programas, de Abril de 2009, in http://www.min-financas.pt/inf_economica/default_OrcProgramas.asp

Finalmente, no domínio do emprego público, assistiu-se ao reforço do movimento de contratualização – com dimensão colectiva ou individual – e de individualização das relações de trabalho, com adopção ou aproximação às soluções próprias do direito laboral comum, dando-se relevância aos resultados obtidos nas dinâmicas de carreira – nas Administrações em que vigora o modelo de carreira na gestão dos recursos humanos – ou nas possibilidades de evolução profissional, nas Administrações em que impera o modelo de emprego. É com base em todas estas preocupações de melhoria de resultados que se desenvolveram igualmente mecanismos remuneratórios associados ao desempenho. E, é neste contexto que ganharam progressiva relevância os sistemas de avaliação de desempenhos⁶.

As avaliações do desempenho em função dos resultados obtidos relacionaram-se pois com inúmeras mudanças nas Administrações Públicas e conduziram à adopção de sistemas de gestão do desempenho das organizações públicas e dos seus agentes.

4. A avaliação dos desempenhos na gestão pública: situação actual

O termo “desempenho” pode conduzir-nos a conceitos muito diversos e, por isso, face à evolução que temos estado a observar, devemos restringi-lo à ideia de “resultados obtidos

⁶ Nestes domínios, destaque-se em Portugal as soluções que são consagradas, designadamente em matéria de vínculos, carreiras, remunerações e regimes de trabalho na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e na Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro. Veja-se particularmente a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 152 /X in <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar>. Naquelas leis destaque-se em articular a consagração do contrato de trabalho como modalidade regra de constituição das relações de emprego público – e mantendo, por isso, a natureza pública – a relação entre a dinâmica das carreiras e a avaliação individual de desempenho, a possibilidade de mudanças de posição remuneratória em função de desempenhos e a atribuição de prémios remuneratórios também em função do desempenho.



no quadro dos objectivos prosseguidos”. É um conceito operacional que deve sustentar a multiplicação de situações em que os resultados são obtidos, assim se satisfazendo melhor as necessidades colectivas.

Como conclusão da avaliação que fizemos, sobre os movimentos ocorridos nos últimos vinte anos, poderemos dizer que, no contexto das Administrações Públicas mais avançadas, a introdução das noções de desempenho, no sentido agora dado, e de avaliação nos serviços públicos são dados adquiridos na gestão pública. Ainda que a sua concretização varie, ainda que os domínios em que se aplique possam também variar, ainda que nuns casos se verifiquem avanços e, noutros, retrocessos – que os movimentos de mudança sempre ocasionam – parece ser indubitável que tais noções se inserem na gestão pública do presente e do futuro. A sua associação ao ciclo de gestão e a dimensões plurianuais é também incontornável. A crise internacional só os veio tornar mais importantes ainda. Há constrangimentos, sem dúvida. E, também, novos desafios. Mas, no que é essencial, o movimento manter-se-á⁷.

5. A avaliação dos serviços públicos e dos seus agentes: o modelo português

Diga-se desde já que, de seguida, se abordará o sistema de gestão e avaliação do desempenho que se aplica à generalidade dos serviços e agentes da Administração Pública portuguesa, aprovado pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro⁸, e pela regulamentação que se lhe seguiu. Não se terão em conta, portanto, sistemas de avaliação que se aplicam a específicos serviços ou sectores da Administração.

7 Sobre a evolução e situação actual das questões relacionadas com a avaliação do desempenho, veja-se designadamente “Moderniser l’État – La route à suivre”, edição da OCDE, 2005.

8 Veja-se, designadamente, a exposição de motivos da Proposta de Lei 157/X, in <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar>

Diga-se igualmente que se abordará tal sistema nos seus princípios essenciais, esquecendo detalhes que agora não interessam.

Poder-se-á desde já dizer que o sistema de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública portuguesa, nas suas linhas essenciais, está em linha com as principais tendências que se observam no plano internacional, nas Administrações Públicas mais avançadas e que antes se referiram.

Nesse sentido, destaque-se:

- É um sistema de gestão e avaliação do desempenho relacionado com o ciclo de gestão;
- É um sistema centrado em objectivos a atingir e na avaliação dos resultados obtidos, em função de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

Visa-se reforçar uma cultura de gestão por objectivos, de avaliação, de responsabilização e de prestação de contas.

Parece, contudo, que deve ser destacado um aspecto particularmente inovador, na sua concretização, e que traduz orientações que a melhor doutrina sobre a matéria advoga: é um sistema integrado que considera que os serviços públicos, os seus dirigentes e os demais trabalhadores estão ao serviço da execução de políticas públicas.

Por isso, aborda de forma integrada a avaliação do desempenho:

- Das organizações públicas enquanto tais;
- Dos seus dirigentes e gestores;
- Dos demais trabalhadores.



O sistema integra estas três dimensões e estabelece relações entre elas, designadamente:

- A fixação dos objectivos deve ser feita dedutivamente: no quadro dos objectivos estratégicos da organização pública, devem ser estabelecidos os seus objectivos operacionais, os objectivos dos seus dirigentes e os objectivos dos demais trabalhadores;
- A avaliação do desempenho é feita em função dos resultados apresentados, seguindo os indicadores estabelecidos, mas os resultados obtidos pelo serviço e a sua avaliação deve repercutir-se na avaliação dos dirigentes e na avaliação dos demais trabalhadores. Como se sabe, um dos mecanismos de concretização do princípio da diferenciação dos desempenhos⁹ que se consagrou foi o das “quotas” para os níveis superiores de avaliação¹⁰. A relação entre os três níveis de avaliação, traduz-se nesta matéria no facto de que obtendo uma organização uma distinção de mérito, esta avaliação repercute-se na de dirigentes e na dos demais trabalhadores, na medida em que as respectivas quotas são aumentadas¹¹.

Deve assim haver uma estreita relação entre avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos demais trabalhadores.

Para além de ter sido concebido de forma integrada, de se relacionar com o ciclo de gestão e se centrar na noção de re-

9 O princípio da diferenciação visa assegurar que a avaliação traduza o que a realidade a todo momento demonstra: os desempenhos das organizações e das pessoas não são iguais. São diferentes e, como tal, devem ser reconhecidos e diferentemente recompensados.

10 Como se sabe, em regra, em cada organização pública só se pode atribuir o nível de avaliação mais elevado até 25% do total dos efectivos e, de entre estes, só pode ser conferida a menção de “excelente” a 5%.

11 Neste caso, as “quotas” referidas na nota anterior são elevadas para 35% e 10%, nos termos do artigo 27º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro

sultados, o sistema de gestão e avaliação do desempenho assenta em princípios de:

- Contratualização e participação, na medida em que estão previstos momentos e instâncias de negociação entre responsáveis e trabalhadores;
- Auto-avaliação e hetero-avaliação, tanto no que respeita aos serviços como aos seus agentes;
- Objectividade, na medida em que os instrumentos de medida dos desempenhos devem ser previamente fixados;
- Diferenciação, como acima se referiu, existindo mecanismos que contrariam tendências de nivelação, por igual, das avaliações;
- Flexibilidade, na medida em que estão previstas largas possibilidades de adaptação a situações concretas;
- Promoção do mérito, porque a avaliação pode contribuir para o reforço dos orçamentos dos serviços, para a dinâmica da carreira dos trabalhadores e para componentes remuneratórias associadas ao desempenho: os prémios de desempenho.

A avaliação do desempenho dos serviços públicos assenta no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), construído e mantido a partir de sistemas de informação existentes e no qual constam designadamente:

- Os objectivos estratégicos plurianuais;
- Os objectivos anuais;



- Os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação;
- O grau de realização de resultados;
- A avaliação final do serviço.

A avaliação dos dirigentes superiores assenta na “Carta de Missão” em que se estabelecem os objectivos de eficácia, de eficiência e de qualidade a atingir na gestão do serviço.

A avaliação dos dirigentes intermédios e demais trabalhadores assenta na fixação anual de objectivos e competências profissionais a demonstrar no exercício de funções.

6. Gestão e avaliação do desempenho: constrangimentos e desafios

Como já se referiu, a avaliação do desempenho dos serviços públicos e, reflexamente, dos seus agentes, em função dos resultados obtidos parece ter força suficiente para se manter e continuar a ser uma referência na gestão pública.

Contudo, para que dela se possam recolher adequados benefícios é necessário adoptar perspectivas que vão para além do curto prazo, fazer abordagens realistas e ser perseverante.

É igualmente necessário procurar um equilíbrio:

- Entre controlo pelos resultados e controlo dos processos;
- Entre controlo de conformidade e controlo de eficiência.

Neste processo de desenvolvimento administrativo, que é sempre complexo, é preciso ter presente que há limitações. Por exemplo:

- Nem tudo é mensurável;
- Devem ter-se presentes restrições de custos, de tempos, de recursos. Isto é: um sistema de gestão de desempenho pode ser muito perfeito, mas tão exigente, em termos de recursos que exige, que pode constituir um “boomerang” contra a própria organização.

Sendo um processo complexo, numa Administração em permanente aperfeiçoamento, visando sempre a prestação de melhores serviços para a satisfação das necessidades colectivas também sempre em evolução, há sempre novos desafios a enfrentar. Assim, o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão do desempenho das organizações públicas e, reflexamente, dos seus agentes, exige nomeadamente:

- A existência de sistemas de informação simples, mas de qualidade e oportunos;
- A capacidade de fixação de objectivos, em número reduzido e simples;
- A capacidade de adoptar métodos exactos, mas simples, de medida dos desempenhos;
- Uma progressiva articulação entre sistemas de gestão do desempenho e sistemas de orçamentação em função de objectivos e dos resultados a obter.

No domínio dos indicadores do desempenho vamos estando já familiarizados com indicadores de execução financeira e



de execução física. Parece contudo que as sociedades exigirão cada vez mais que se consigam concretizar indicadores associados aos acréscimos gerados pelas actividades dos serviços públicos (políticas públicas, programas, projectos), para a sociedade e para os cidadãos. Tal noção de “acréscimos” remete-nos para as “vantagens” que os públicos-alvo das actividades dos serviços obtêm pelo facto de estas serem executadas. Eis um grande desafio a enfrentar¹².

A gestão pública assente na avaliação dos desempenhos/ resultados vai pois perdurar¹³. As sociedades contemporâneas são demasiado complexas para serem geridas exclusivamente tendo em conta a “conformidade dos processos”. Assiste-se ao desenvolvimento da planificação e à melhoria constante dos sistemas de informação e de controlo.

Mas tem de haver particular atenção aos perigos de uma nova complexidade burocrática.

7. Gestão de avaliação de desempenho e controlo financeiro externo

Todas estas temáticas se relacionam com o controlo financeiro externo¹⁴. Este, nas suas diferentes dimensões – prévio, concomitante ou sucessivo – nas suas diversas abordagens – de conformidade ou de economia, eficácia e eficiência – ou nos seus vários objectos – processos, gestão ou resultados –

¹² Vide de Natália Barbosa, “Avaliar políticas públicas”, Rede 2020, Volume 4, Número 5, Setembro-Outubro 2008, Universidade do Minho,

¹³ Sobre a avaliação e sua relação com a governação, no passado e no presente, vide de Ian C. Davies “Evaluation and performance management in Government”, Sage Publications. Sobre a situação na Europa, veja-se de Christopher Pollit “Evaluation in Europe: boom or bubble?”, Sage Publications.

¹⁴ Sobre as questões da avaliação e o novo papel do controlo financeiro externo, em França, vide de Jean-Raphaël Alventosa “Le nouveau role de la Cour des Comptes”, in Revue Française de Finances Publiques, nº 91, Septembre 2005

constitui um verdadeiro processo avaliativo dos desempenhos públicos.

Com a vantagem de ser externo e independente, contribuindo assim para a confiança que as sociedades devem depositar nas suas instituições públicas.



L'apport de la consolidation budgétaire à la maîtrise des finances publiques: quels enjeux face à la crise financière?

Figurant au nombre des principes fondateurs du droit public financier français, l'unité budgétaire renvoie à une double acception. Du point de vue matériel, ce principe signifie que les opérations de recettes et de dépenses sont retracées dans leur totalité dans le budget d'une même personne publique. Du point de vue formel, il se traduit par l'exigence de présenter simultanément l'ensemble des recettes et des dépenses dans un document budgétaire unique sur lequel le Parlement doit se prononcer.

Au niveau de l'État, cette double définition impose de présenter l'ensemble des ressources et des dépenses de cette personne publique au sein de la loi de finances qui est adoptée chaque année par les parlementaires. Cette règle constitue un impératif de bonne gestion publique permettant aux citoyens et aux parlementaires d'avoir une connaissance précise, exhaustive et claire de la situation financière d'une personne publique. De même, cette présentation du budget garantit une certaine transparence, facilitant notamment le calcul des soldes budgétaires.

Pourtant, malgré ces avantages, il apparaît que le principe de l'unité budgétaire connaît de nombreuses altérations, limi-



William Gilles
Maître de Conférences à l'Université de
Paris | Phantéon-Sorbonne

tant ainsi l'intérêt de cette règle de bonne gouvernance¹. En effet, l'histoire et l'évolution de ce principe révèlent un paradoxe car à peine mis en place il fut contourné et par la suite il fut tantôt, bafoué, tantôt respecté.

En outre, même dans la période contemporaine, alors que ce principe repose sur des fondements solides, la tentation est grande pour les gouvernants d'y déroger², notamment pour masquer la réalité de la situation financière.

Si cette analyse est l'une des clés de lecture de la complexité qui caractérise les finances publiques, elle revêt une acuité particulière en temps de crise où il est plus difficile de dresser avec exactitude la situation financière d'une personne publique et où les conséquences de l'éclatement budgétaire peuvent peser plus lourdement sur le système financier public dans son ensemble.

À cet égard, il importe de souligner que non seulement le principe de l'unité budgétaire a subi de nombreuses altérations, mais en outre, celui-ci ne remplit plus correctement sa fonction initiale qui était de garantir une vision exhaustive des finances publiques.

Or dans un contexte où il importe de maîtriser la complexité du système financier public, la nécessité de redonner une cohérence à ce dernier s'impose avec force. Cette problématique était déjà clairement affirmée avant la période de crise financière qui s'est manifestée depuis l'automne 2008. Celle-ci a néanmoins obligé les différents acteurs financiers

1 Sur cette problématique, cf. W. Gilles, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire, Dalloz, 2007.

2 Pour un exemple contemporain, cf. W. Gilles, «L'AFITF face à la nouvelle gouvernance financière publique: analyse critique eu égard aux principes budgétaires», *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 105, 2009.

publics à œuvrer en faveur d'une meilleure maîtrise du système financier public mis à mal par la crise.

L'unité budgétaire ayant montré ses limites face à la **régulation d'un système financier complexe**, c'est à travers la technique de la **consolidation budgétaire** qu'il convient de rechercher les moyens de lutter contre les démembrements liés à la crise financière d'une part, et de maîtriser les finances publiques, d'autre part.

I. La consolidation comme outil de lutte contre les démembrements financiers liés à la crise financière

A. La tentation accrue pour les gouvernants en temps de crise de déroger au principe de l'unité budgétaire

D'une manière générale, l'histoire du droit budgétaire a permis de souligner la difficulté récurrente des gouvernements successifs à respecter le principe de l'unité budgétaire.

En la matière il est significatif de relever que ce principe, à peine affirmé sous la *Restauration*, a connu ses premières remises en cause vers la fin de cette période. Ainsi, dès ses débuts, la *Monarchie de Juillet* créa un budget spécial³, rapidement transformé en fonds extraordinaire alimenté grâce à l'emprunt⁴, afin de financer de grands programmes de canaux, puis ultérieurement, de lignes de chemin de fer. En offrant la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer ce budget extraordinaire, ce dispositif favorisa l'apparition des premiers abus au regard du respect du principe de l'unité budgétaire et fut source d'une augmentation considérable et mal maîtrisée des dépenses publiques. Dénoncé par la Cour des comptes, les

³ Cf. la loi du 27 juin 1833.

⁴ Cf. la loi du 17 mai 1837.



parlementaires et la doctrine de cette époque, le recours au budget extraordinaire cessa quelques années plus tard⁵, une telle démarche contribuant ainsi à la réaffirmation du principe de l'unité budgétaire.

Une telle problématique se vérifie également dans la période contemporaine. Si l'on se place dans le contexte antérieur à la crise économique et financière qui s'est amorcée en 2008, il apparaît que les atteintes au principe de l'unité budgétaire se sont multipliées avec un foisonnement de débudgétisations suite aux transferts de dépenses de l'État vers de nombreux établissements publics.

Par exemple, depuis 2005, l'essentiel de la politique de financement des investissements de l'État en matière d'infrastructures de transport est réalisé non plus par le budget de l'État mais par l'Agence de financement des infrastructures de Transport de France (AFITF)⁶. Chargée de mettre en place la politique de l'État en ce domaine, l'AFITF constitue ce que l'on appelle un opérateur de l'État⁷. Elle contribue à la mise en œuvre des objectifs de deux programmes du budget général de l'État et perçoit à ce titre un financement direct de ces derniers. L'affectation de ces recettes à l'AFITF permet de tenir à l'abri de la rigueur de la discipline budgétaire des dépenses qui n'y auraient pas échappé si elles figuraient au sein du budget de l'État. Cette **stratégie de contournement** permet de sanctuariser des crédits, par exemple pour **contourner la norme de dépense**⁸ ou encore pour **s'assurer de la disponibilité du financement nécessaire** à la réalisation d'un projet.

5 Cf. la loi du 6 juin 1840.

6 Cf. W. Gilles, «L'AFITF face à la nouvelle gouvernance financière publique: analyse critique eu égard aux principes budgétaires», art. cit.

7 Sur cette notion, cf. notamment A. Barilari, «Les opérateurs de l'État: difficulté et ambiguïté d'une définition», *RFFP*, n° 105, 2009.

8 En ce sens, cf. M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac et Ch. de Courson, *La mise en œuvre de la loi organique n.° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, n.° 1058, 16 juillet 2008.

Ce respect de l'unité budgétaire n'est donc pas aisé en temps ordinaire, mais ces difficultés s'accroissent en période d'instabilité, qu'il s'agisse de guerres ou de crises.

Pour prendre un exemple historique, l'accession au pouvoir de Napoléon III fut à l'origine de nouvelles remises en cause du principe de l'unité budgétaire. Si la *Seconde République* et les premières années du Second Empire ne soulevèrent aucune difficulté quant au respect de celui-ci malgré le coût important des guerres de Crimée en 1854 et 1855, puis d'Italie en 1859⁹, il en fut en revanche tout autrement à partir de la deuxième moitié du *Second Empire*. Alors que le décret du 31 mai 1862 constitue le premier texte qui consacre véritablement le principe de l'unité budgétaire, la loi du 2 juillet 1862 va être à l'origine des plus grandes atteintes de ce principe en réintroduisant la technique du budget extraordinaire pour financer notamment les grands travaux publics ou encore les dépenses militaires exceptionnelles. Par la suite, Napoléon III multiplia les dérogations au principe de l'unité budgétaire en favorisant l'éclatement des finances publiques «afin que les yeux du public ne fussent pas frappés par son énormité»¹⁰, autrement dit, pour camoufler la réalité budgétaire et ainsi se donner davantage de marges de manœuvre en matière financière. Les finances du Second Empire sont alors retracées dans cinq budgets différents¹¹, ainsi que dans de nombreux comptes spéciaux du Trésor qui constituent à cette époque de «véritables petits budgets extraordinaires occultes»¹² ou de

9 Le budget général augmenta alors considérablement, suite à l'incorporation de ces dépenses, passant de 1,547 milliard de francs en 1853 à 2,207 milliards de francs en 1859.

10 Discours de Thiers dans le cadre de la discussion du 6 au 26 mai 1864 sur la question du bilan financier du régime impérial.

11 Le budget ordinaire, le budget extraordinaire, le budget sur ressources spéciales, le budget des services spéciaux rattachés pour ordre au budget général (futurs budgets annexes), et le budget spécial de l'amortissement.

12 E. Allix, *Science financière*, Les cours de droit, 1935-1936.



«véritables caisses noires»¹³ en raison de leur prolifération et de leur gestion abusive.

De nos jours, et avant d'aborder plus spécifiquement la crise de 2008, il convient de souligner qu'il a été nécessaire de mettre en place un dispositif dérogatoire au principe de l'unité budgétaire pour assurer la survie d'une partie du système financier public en crise: celui des finances sociales. L'augmentation considérable de la dette sociale a conduit les gouvernants à mettre en place en 1996 un «un plan de sauvegarde» qui s'est matérialisé notamment par la création d'une Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)¹⁴. Cet établissement public constitue en réalité une défaisance, c'est-à-dire une structure de cantonnement, puisqu'il a consisté à transférer la dette des organismes de sécurité sociale à cette nouvelle entité. Ce dispositif, bien que dérogatoire au principe de l'unité budgétaire, s'est néanmoins révélé efficace pour l'apurement de la dette sociale. En effet, cette structure initialement temporaire a fait l'objet de nouveaux transferts de dettes et a même été prolongée jusqu'à l'extinction de sa mission qui est d'apurer la dette sociale¹⁵.

Le recours aux défaisances connaît un certain engouement en temps de crise financière puisqu'il permet de diminuer, en apparence, l'ampleur de la dette publique, sachant que cette diminution n'est qu'une séparation artificielle. Au-delà de son utilisation notamment au domaine des finances sociales, il est aujourd'hui débattu de la possibilité de l'étendre

13 G. Jèze, *Traité de science des finances: Le budget*, Giard, 1910.

14 Cf. W. Gilles, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, op. cit.

15 L'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale vise à encadrer les reprises de dettes opérées par la CADES, en prévoyant que «tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale».

aux dettes qui pourraient résulter la crise financière actuelle. L'objectif serait de séparer ces dettes exceptionnelles liées à la conjoncture économique de la dette publique classique afin de procéder plus rapidement à son remboursement.

B. La consolidation budgétaire comme instrument de lutte contre l'éclatement budgétaire

Dans un contexte de crise, il est d'autant plus nécessaire de maîtriser l'évolution du système financier public qu'il faut en mesurer les risques et tenter d'atténuer leurs conséquences. En effet, en raison de l'interdépendance des différents systèmes financiers publics et privés, les crises qui affectent un système se répercutent sur les autres systèmes par un effet de cascade. Or en la matière la gestion du système financier public s'avère de plus en plus difficile à réaliser que les différentes dérogations au principe de l'unité budgétaire ont contribué à le complexifier. Aussi est-il nécessaire de veiller à redonner une cohérence à l'articulation du système financier public qui est composé de trois sous-systèmes en interrelations entre eux et avec le secteur privé.

Pour comprendre la complexification du système financier public français, il importe de rappeler brièvement le processus de formation de ses trois composantes. Les finances publiques françaises se sont construites **au début du dix-neuvième siècle, en particulier sous la Restauration**. L'ensemble de ce dispositif s'est construit autour de l'État, qui lui-même prenait forme dans sa dimension moderne. Les finances publiques de l'époque correspondaient donc aux finances de l'État. Les finances locales commencent à émerger au **début vingtième siècle** à la faveur de l'intervention des collectivités locales dans la vie publique en cas de nécessité constituée no-



tamment par la carence de l'initiative privée. Cette conception qualifiée de «**socialisme municipal**»¹⁶ constitue certainement le point de départ de l'expansion constante des finances publiques.

Par ailleurs, à l'issue de la **Seconde Guerre mondiale apparaissent les finances sociales**. Alors que dans un premier temps, la sécurité sociale était essentiellement financée sur des fonds privés, par le biais de cotisations sociales, la volonté de prendre en compte de nouveaux besoins a nécessité un recours de plus en plus important à des financements publics pour assurer la pérennité du système. Il fut ainsi admis à partir des **années 1990** que les **finances sociales** devaient être **intégrées à la sphère des finances publiques**.

À partir de cette époque, les finances publiques ont renvoyé à **trois sous-systèmes**: les finances de l'État, les finances locales et les finances sociales. La structuration tripartite du système financier public a amorcé le morcellement des finances publiques qui s'est développé par la suite avec l'apparition d'organismes satellites à l'État, aux collectivités locales et à la sécurité sociale ainsi que par processus de démembrement budgétaire initié au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Or, cette évolution est probablement amenée non seulement à se poursuivre mais à s'accélérer. D'une part, parce que ce processus d'atomisation croissante est étroitement lié aux transformations de la société contemporaine en un ensemble de plus en plus complexe et diversifié. D'autre part, parce que face aux problèmes de la **maîtrise des déficits et de la dette publique** qui caractérisent notre époque et **dont**

¹⁶ Sur cette notion, cf. notamment J.-J. Bienvenu et L. Richer, «Le socialisme municipal a-t-il existé?», *Revue historique de droit français et étranger*, 1984.

l'ampleur augmente en temps de crise, les gouvernants peuvent avoir intérêt à favoriser l'éclatement budgétaire afin de masquer une partie des déficits et de l'endettement publics en rendant leur calcul plus difficile à réaliser.

Il apparaît alors que la **complexité croissante du système financier public qui n'est pas un phénomène né de la crise doit néanmoins être davantage maîtrisée en raison de la survenance de la crise** afin de garantir la bonne gouvernance des finances publiques. Maîtriser la complexité du système financier public suppose de lui redonner une cohérence, autrement dit de mettre en place une articulation entre les différents sous-systèmes financiers publics.

Parce qu'elle favorise la transparence financière, la cohérence œuvre en premier lieu en faveur d'une meilleure lisibilité, et par conséquent contribue à l'efficacité de la surveillance multilatérale. Cette préoccupation qui se justifie en temps normal en raison de l'interdépendance des économies s'impose avec une acuité plus forte en période de crise financière, pour limiter les répercussions en cascade.

En second lieu, l'articulation entre les différents sous-systèmes financiers publics est nécessaire pour appréhender au mieux l'objectif de soutenabilité des finances publiques, et ainsi promouvoir la stabilité du système financier public. En effet, face à la complexification et à la satellisation du système financier public, la dette publique fait désormais l'objet d'une présentation éclatée¹⁷ qui nuit à la sincérité des finances publiques et rend plus difficile la régulation de l'endettement public.

¹⁷ Cf. W. Gilles, «La présentation consolidée de la dette publique, un impératif majeur de la bonne gouvernance du système financier public contemporain. Contribution au débat sur la maîtrise de la dette publique», *RFFP*, n° 94, 2006.



Enfin, l'articulation et la vision exhaustive des finances publiques sont d'autant plus nécessaires que le système financier public est composé de satellites qui sont susceptibles de venir peser lourdement sur le budget de l'État en cas de défaillance de ces derniers. Or la réalisation d'un tel risque s'accroît davantage en période de crise.

Pour illustrer le propos, il suffit d'évoquer les risques causés par les défaisances qui ont eu tendance à se développer ces dernières années au profit par exemple d'entreprises publiques (Comptoir des entrepreneurs et Crédit Lyonnais) ou de la sécurité sociale (CADES).

En la matière, il importe de souligner que si les défaisances soulagent à court terme les comptes d'une entité en la déchargeant d'une partie de sa dette, l'expérience montre que ce concept est «pervers»¹⁸ car **en réalité, la dette ne disparaît pas** mais subsiste dans une nouvelle structure qui coexiste avec la première. Dès lors, **les défaisances nuisent à la connaissance exhaustive de la situation financière d'une personne publique** puisque pour en obtenir une vision complète, il faut additionner l'ensemble des budgets qui se rapportent à cette personne. À cet égard, il faut relever que les défaisances constituent une technique proche des caisses d'amortissement du dix-neuvième siècle, pratique qui fut supprimée en raison notamment de nombreux abus auxquels elle avait donné lieu afin de diminuer artificiellement la dette publique.

Par exemple, **la création d'un organisme comme la CADES n'est pas sans risque pour les finances de l'État.** En effet, l'article 7 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 dispose que «si les prévisions de recettes et de dépenses an-

¹⁸ Cf. A. Lambert, *Projet de loi de finances rectificative pour 1997, Rapport n.° 68*, Assemblée nationale, 1996.

nelles de la caisse sur la durée restant à courir de la période pour laquelle elle a été créée font apparaître qu'elle ne serait pas en mesure de faire face à l'ensemble de ses engagements, le Gouvernement soumet au Parlement les mesures nécessaires pour assurer le paiement du principal et des intérêts aux dates prévues». En d'autres termes, **l'État est appelé à assurer la solvabilité des dettes de la CADES si celle-ci ne peut pas respecter ses engagements financiers.**

Le même phénomène se rencontre à l'égard d'autres dérogations au principe de l'unité budgétaire et impose par conséquent de rechercher une **vision exhaustive** des finances publiques pour en **assurer la maîtrise d'ensemble**, une perspective que seule la **consolidation budgétaire** peut offrir.

II. La consolidation budgétaire comme instrument nécessaire à la maîtrise du système financier public

A. La consolidation budgétaire comme outil de prévention contre les risques liés à la crise financière

Dans le secteur privé, tant au plan national qu'international, la technique de la consolidation des états financiers s'est progressivement imposée comme un outil essentiel à la transparence financière. C'est ce même phénomène qui est en train de se réaliser aujourd'hui au niveau du secteur public, car face à la complexité et à la nécessité de maîtriser les finances publiques, il importe de **développer des outils permettant de renforcer la cohérence du système financier public. Cette préoccupation** qui se justifie en temps normal en raison de l'interdépendance des économies **s'impose avec une acuité plus forte en période de crise financière**, pour limiter les ré-



percussions en cascade, c'est-à-dire la propagation des risques qui affectent l'un des sous-systèmes sur un autre.

Cependant, la question de l'articulation des différents sous-systèmes financiers publics se heurte à l'autonomie financière des personnes publiques. Or, la consolidation présente l'intérêt de préserver l'autonomie financière de chaque entité. Ce procédé ne consiste pas à fusionner les budgets publics, mais vise au contraire à retracer dans un seul document l'ensemble des flux financiers des différents sous-systèmes financiers publics, tout en respectant leur autonomie. En effet, la consolidation prend la forme d'un document d'information qui ne se substitue pas aux budgets des différentes entités mais qui vient s'ajouter à ces derniers. Il assure ainsi une articulation cohérente du système financier public en préservant l'indépendance de ses différentes composantes. Cette technique **permet donc de mieux appréhender les démembrements et les risques financiers qui en découlent.**

En la matière, **plusieurs expériences ponctuelles** existent en France, notamment dans certaines collectivités locales, dans quelques universités ou encore dans certains établissements publics industriels et commerciaux. Sur ce point, il faut rappeler que la loi leur impose désormais une alternative entre l'obligation d'établir des comptes consolidés répondant aux critères définis par le législateur et la faculté de désigner un commissaire aux comptes chargé de certifier leurs comptes individuels¹⁹.

Si la consolidation des états financiers publics tend à se développer, elle ne constitue pas encore une règle. Par exemple, **elle n'est pas réalisée au niveau de l'État, même si des**

¹⁹ Cf. la loi du 1^{er} août 2003 dite de sécurité financière.

signes annonciateurs sont perceptibles en la matière. En ce sens, il a été décidé de délimiter le périmètre d'action de l'État à travers la notion d'opérateurs de l'État²⁰. Ces derniers constituent des organismes qui poursuivent la politique de l'État sous le contrôle de ce dernier et dans son prolongement direct. **Cette délimitation du périmètre constitue la première étape de la mise en œuvre d'une consolidation budgétaire,** puisque l'une des premières questions en la matière, consiste à se demander ce que l'on souhaite consolider. Il s'agit autrement dit, de s'interroger sur le rôle de l'État – ou plus précisément sur l'étendue de ses missions – puisque les entités consolidées sont celles qui sont sensées intervenir dans le prolongement direct de l'État. La prochaine étape sera de réaliser techniquement la généralisation de cette consolidation non seulement aux finances de l'État, mais plus largement à l'ensemble du secteur financier public.

B. La consolidation comme instrument complémentaire aux autres dispositifs destinés à la maîtrise des finances publiques

En dépit des avantages qu'elle présente, la consolidation budgétaire ne peut suffire à elle seule pour assurer la maîtrise d'un système financier public en crise. Il importe de l'accompagner d'autres dispositifs institutionnels destinés également à redonner une cohérence d'ensemble.

1) La conférence nationale des finances publiques

En premier lieu, il faut noter la création, depuis 2006, d'une conférence nationale des finances publiques qui constitue désormais un rendez-vous annuel visant à débattre à

²⁰ Sur cette question, cf. J.-P. Milot, «Le périmètre des opérateurs de l'État», *RFFP*, n° 105, 2009.



la fois sur les finances publiques nationales, locales et sociales afin de mieux en assurer la maîtrise d'ensemble, tant en ce qui concerne les dépenses publiques que la dette²¹.

Cette conférence annuelle réunit à la fois des acteurs nationaux (par exemple le Premier ministre, les ministres compétents en matière de finances publiques ou encore des parlementaires), mais également des acteurs locaux (comme les Présidents d'association d'élus locaux) ou encore des acteurs sociaux (les Présidents et directeurs des organismes de protection sociale et les syndicats par exemple).

Elle se tient chaque année sur la base de travaux organisés deux fois par an par un Conseil d'orientation des finances publiques, organisme qui est rattaché au Premier ministre. Sont donc associés les représentants des trois sous-systèmes financiers publics pour débattre de l'avenir des finances publiques.

2) La création d'un ministère du budget et de comptes publics

Par ailleurs, il importe de mentionner la création, depuis 2007, d'un ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Cette appellation vise à appréhender les finances publiques dans leur ensemble et non plus, comme par le passé, uniquement au niveau des finances de l'État. Elle constitue ainsi un premier pas vers la mise en place d'une présentation consolidée des finances publiques²².

21 En ce sens, cf. M. Bouvier, «Le sursaut par le décloisonnement des finances publiques nationales, locales et sociales (éditorial)», *RFFP*, n° 93, 2006.

22 Cf. W. Gilles, «Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, premier pas vers la présentation consolidée des finances publiques», *RFFP*, n° 99, 2007.

3) Les mécanismes prévus dans le cadre de la
procédure budgétaire

Enfin, il convient de souligner l'introduction, au sein de la procédure budgétaire, de mécanismes visant à prendre en compte les finances publiques dans leur globalité.

Ainsi en est-il par exemple, du **débat sur les prélèvements obligatoires**, qui ne porte donc pas uniquement sur les prélèvements de l'État, mais qui vise plus largement les prélèvements obligatoires de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale. Sont concernés à la fois les impôts, les taxes fiscales et les cotisations sociales.

De même, il est désormais prévu un débat d'orientation budgétaire qui permet à l'exécutif de présenter au Parlement les grandes orientations des finances publiques. Or, à cet égard, il est significatif que le débat d'orientation budgétaire ait pris en 2009 l'appellation de **débat d'orientation sur les finances publiques**, permettant ainsi de mieux tenir compte des différents sous-systèmes financiers publics.

Enfin, cette approche tri-dimensionnelle est désormais prise en compte sur le long terme à travers la mise en place, depuis la révision de la Constitution du 23 juillet 2008, d'une **loi de programmation pluriannuelle de finances publiques**²³. Ainsi, l'article 34 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, prévoit désormais que «les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des finances publiques». Tenant compte de cette nouvelle dis-

²³ Sur ce dispositif, cf. M. Bouvier, «Programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière publique», *LPA*, n° 16, 23/01/2009; W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009.



position, le Parlement a adopté en février 2009 la loi de programmation des finances publiques 2009-2012.

Dotée d'une double exigence, la loi de programmation 2009-2012 permet en premier lieu de définir une stratégie d'ensemble, cohérente et à moyen terme des finances publiques qui dépasse la vision limitée offerte jusqu'à présent par les débats annuels sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Ce texte est en second lieu destiné à solenniser par un vote au Parlement l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques, celui-ci ayant initialement été fixé à 2012. Cependant, cette échéance risque d'être repoussée, le gouvernement ayant été contraint d'adopter un plan de relance pour répondre aux préoccupations nées de la crise financière apparue dans monde entier à partir de septembre 2008.

Autrement dit, la loi de programmation des finances publiques a pour rôle d'indiquer la trajectoire 2009-2012 des finances publiques de toutes les administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités locales), ainsi que les règles de gouvernance permettant de respecter l'orientation fixée. Dans cette perspective, elle contient le budget pluriannuel de l'État (2009-2011). Cependant, en tant que la loi ordinaire, la loi de programmation n'est pas revêtue de force obligatoire en matière financière et suppose au contraire l'adoption d'une loi de finances et d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Ayant vocation à intervenir en complémentarité avec la technique de la consolidation budgétaire, ces différents dispositifs ont pour objectif commun de permettre la maîtrise d'un système financier public en crise afin d'en assurer la survie à terme.

Fonction Publique et Performance

Fonction Publique et Performance vont-elles ensemble? Dernièrement des sénateurs fonctionnaires détachés estimaient que Fonction Publique et Performance allaient de soi. Les fonctionnaires, les agents publics ne pouvaient pas ne pas être performants parce qu'ils ont le sens de l'intérêt général, le sens du service public et qu'ils ont, pour la plupart, été imprégnés par une culture, particulièrement en France, celle de l'intérêt général de l'action publique.

Le statut général de la Fonction Publique de 1946 ne fait état, en matière d'évaluation des agents que de leur mérite, notion qui, pour certains est subjective, et que l'on a repris sous le terme dans le statut général de 1983 de valeur professionnelle.

C'est le secteur privé qui a mis en valeur et en pratique la notion de performance. Dans un tel contexte, certains se sont posés la question de son extension au secteur public. Ils avaient vus en dehors de la France, des exemples de prise en compte pour certaines catégories d'agents publics de la notion de performance.

Des groupes de travaux de l'OCDE¹ depuis une dizaine d'années, étudient les exemples de mise en place de la démarche de performance, et ont retracés dans une série de

¹ OCDE, L'emploi public: un état des lieux, éditions OCDE, 2008



Hervé Lamaury

Président de Section Honoraire du
Conseil général des Eaux et Forêts

documents, en particulier celui de 2008, dans un ouvrage intitulé «L'emploi public: un état des lieux», les traits communs et spécifiques des expériences de ces membres. Ainsi que leurs réalisations.

Au sein de FONDAFIP, un groupe de recherches a mené des auditions de services de ressources humaines de ministères différents sur le thème de la rémunération liée à la performance. Il a été possible par cette voie de noter la grande variabilité de l'état d'avancement et des positionnements. Un pilotage interministériel réel mais récent a permis une harmonisation, l'élaboration d'outils communs, des échanges sur les réalisations et la création d'une école de la GRH publique qui a fait l'objet d'une distinction aux Victoires de l'Innovation.

Le premier point de mon intervention tient à l'appréciation de l'action de l'agent et à la mesure de la performance. Le second point, porte sur la recherche du cadre approprié à la démarche de performance.

I A la recherche de la démarche de performance des agents publics

On peut schématiquement retenir que le dispositif d'évaluation des agents publics a été le suivant, le mérite dans un premier temps, puis la recherche de la performance.

A. Le mérite des fonctionnaires

Le Statut général de la Fonction Publique de 1946, repris en grande partie par le Statut général de la fonction publique de 1983² et des textes ultérieurs, n'évoque que deux modes d'appréciation du mérite:

- L'inscription au tableau d'avancement de grade avec l'attribution d'un rang dans l'ordre de classement résultant d'un choix sur la base d'un avis d'une commission paritaire administration, représentants du personnel du corps concerné.
- Et une notation et une appréciation générale annuelles (article n° 17 du titre I) permettant ainsi de prendre en compte un droit à l'avancement et à un parcours professionnel.
- Dans les faits et compte tenu des effets pervers qui sont apparus au cours des années, notation qui ne voulait rien dire, marquée par une échelle très limitée, des incohérences liées essentiellement au fait, qu'il n'y a pas eu de vision par grade et par corps, un changement s'imposait.

² Loi n.° 83 – 634 du 13 juillet 1983 (JO du 14 juillet 1983, article n.° 17)



Le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002, a modifié d'une manière notable les conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

B. La culture de la performance dans le secteur de la GRH publique

Remarque préalable: l'influence du cadre budgétaire

La loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, ne modifie pas par elle-même le droit de la fonction publique. Cependant, elle a désormais une influence sur la gestion des carrières; la réforme budgétaire, implique une responsabilisation accrue des gestionnaires de programmes et de crédits des ministères, des objectifs leurs sont assignés et des moyens leurs sont accordés, assortis d'une autonomie d'action, leurs résultats doivent être évalués.

Mais, il n'est pas d'évaluation sans tirer les conséquences du mérite ou de l'absence de mérite. Des propositions ont été faites dans ce sens (rapport Bernard en 2004, rapport annuel publique 2003 du Conseil d'Etat).

1. Ce qu'est la performance des agents publics

Dans les organisations publiques, il s'agit d'un concept plus multidimensionnel qui recouvre non seulement, ce qui est produit, mais aussi les modalités de production. Ainsi, en matière d'exercice de l'autorité publique, ce concept s'étend aussi au respect des procédures établies et à l'application correcte des lois et réglementations. Dans le domaine de l'offre de services publics, il englobe en plus l'accès aux services et la gestion adaptée des relations avec les citoyens.

Au niveau de l'individu, la performance n'est pas une simple question d'équipes et d'individus faisant ce qu'il faut et comme il faut. Elle concerne aussi la façon, dont l'individu se comporte dans son milieu professionnel et la mesure dans laquelle il contribue au bon fonctionnement du lieu de travail et à celui de l'organisation.

2. La gestion des performances

La gestion des performances des agents publics n'est pas une activité isolée dans les organisations modernes. La bonne performance d'une organisation dépend de la contribution des activités à tous les niveaux – depuis la direction générale et la formulation des stratégies jusqu'à l'exécution efficace des opérations. Elle fait partie d'un cycle de gestion en vertu duquel des objectifs de performances des programmes sont fixés, les moyens sont donnés aux dirigeants et managers de les atteindre, les résultats effectivement obtenus sont mesurés et rendus publics et les informations s'y rapportant sont intégrées dans les décisions relatives au financement, à la conception, aux récompenses et aux sanctions.

La gestion des performances nécessite une approche plus globale que par le passé, la quête de la performance impose une démarche globale et intégrée, de façon à réduire les risques de contre-performance.

3. Les éléments d'une bonne gestion (efficace) de la performance

Un processus réussi de performance doit comprendre les éléments suivants d'une stratégie de gestion de ressources humaines.



- a. une définition des attentes (le sens et les valeurs) et une planification du travail
- b. un suivi et une évaluation réguliers et partagés de la performance
- c. une mise en place des moyens nécessaires à la réalisation des performances
- d. une mesure périodique des performances de façon adaptée
- e. récompenser les bonnes performances

Le concept enrichi de performance doit intégrer selon le Professeur Annie Bartoli³ un certain nombre de dimensions spécifiques:

- a. Un axe temps: court terme mais aussi moyen et long terme
- b. Un axe niveau d'approche une approche macro économique et une approche micro (unité et individu)
- c. Un axe domaine les disciplines composantes
- d. Un axe référentiel résultats à relativiser selon l'existence ou la pertinence d'objectifs et de normes
- e. Un axe «critères choix et application de méthodes d'évaluation, indicateurs qualitatifs et quantitatifs, mise en œuvre de tableaux de bord de pilotage

³ BARTOLI (Annie), Le management dans les organisations publiques, Dunod, 2eme édit., 2005, p. 103

- f. Un axe «moyen» logique d'efficiencia, prise en compte des risques de gaspillage
- g. Un axe «espace» dans le cadre d'une politique de déconcentration

Tout ceci traduit la nécessité d'un dispositif pensé, partagé, suivi dans le temps et dans l'espace et piloté, prenant en compte ces différents axes présentés à l'instant.

Deux domaines font l'objet d'avancées significatives, mais variables selon les ministères, il s'agit de l'évaluation de la valeur professionnelle et la RLP (rémunération liée à la performance).

II Un cadre approprié: une évaluation et une reconnaissance financière personnalisées

Les deux chantiers majeurs actuels de la performance des personnels portent sur l'entretien d'évaluation des agents et la rémunération liée à la performance.

A. Des processus d'évaluation novateurs

Ceci se traduit:

En termes collectifs par des processus de définitions d'objectifs et de mesure des résultats.

En termes individuels avec des démarches d'appréciation qui dépassent largement la traditionnelle notation et provoquent un dialogue partagé.

Professionnalisation des agents en matière d'évaluation, cela ne s'improvise pas, de réelles compétences ainsi qu'en matière de ressources humaines.



A titre d'illustration, je vous cite l'arrêté de la garde des sceaux, ministre de la justice⁴ du 26 mai 2009, relatif à l'entretien professionnel et de formation de certains personnels du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile qui, en annexe, liste les critères d'appréciation de la valeur professionnelle des agents. Quatre rubriques sont recensées: compétences professionnelles et technicité, qualités personnelles et relationnelles, méthodes et résultats, aptitudes au management et à l'encadrement.

Pour compléter, au-delà d'un cadre méthodologique adapté, il faut préparer les agents chargés de l'entretien d'évaluation aux méthodes et techniques de ce type d'entretiens. De la réussite de ces entretiens d'évaluation, que seuls les supérieurs hiérarchiques directs peuvent mener, dépend tout le succès ou l'échec de l'opération. Ce qui suppose la formation de l'encadrement, un pilotage et un suivi.

B. La reconnaissance de la performance par des avantages personnalisés

Une politique indemnitaire prenant en compte les performances est nécessaire aux différents niveaux, national, ministériel et local.

Limite ici de la rémunération à la RLP, concurrence d'autres formes de rétribution, c'est un débat actuel en France sur l'intéressement public.

- a. Le bon niveau de rémunération le calage de la masse salariale et le tableau des effectifs
- b. Un processus transparent et accepté.

⁴ Ministre de la justice Arrêté du 26 mai 2009 relatif à l'entretien professionnel et de formation de certains personnels du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, JO du 4 juin 2009

Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008⁵ relatif à la prime de fonctions et de résultats et circulaire relative à la prime de fonctions et de résultats au niveau de l'interministériel et des circulaires ministérielles d'application compte tenu des spécificités de chaque ministère.

Des interrogations peuvent être émises sur l'efficacité de la RLP?

L'efficacité de la RLP⁶ n'est pas évidente, il n'est pas possible de dégager de règle générale, elle est fonction du contexte général selon l'OCDE.

Conclusion

La démarche de performance effet de mode, copiage du secteur privé, ou élément porteur d'une réforme des institutions publiques ? Ou les trois à la fois.

Trop tôt pour le dire, on ne peut que constater, pour la France, que nous ne sommes qu'au début d'un processus de mise en place et qu'il sera nécessaire de s'obliger à des bilans d'étape, et de développer une capacité d'ingénierie administrative.

Toutefois, il est certain de pouvoir retenir déjà ces deux points:

1. la nécessité d'une approche globale de la performance dans la logique de la LOLF mais aussi dans l'intérêt bien compris et bien intégré de l'action publique et celui des agents.

⁵ Décret n.º 2008-1533 du 22 décembre 2008, JO du 31 décembre 2008

⁶ IPGDE Perspectives Gestions publiques n.º 30 mars 2009



2. la conscience qu'au-delà du cadre théorique dessiné et corrigé au fil du temps par l'expérience, il faudra faire preuve d'imagination. Et d'adaptation aux situations.

Déjà lors de son discours de présentation du projet du titre II de statut général pour le volet Fonction publique de l'Etat, le ministre de la Fonction publique de l'époque en 1983, le 9 mai 1983, pour être précis, dessinait le profil des fonctionnaires nouveaux appelés de ses vœux, un fonctionnaire plus compétent, plus libre, plus responsable et poursuivait-il pour construire une administration plus transparente, plus efficace et plus ouverte...une administration plus efficace qui doit être le lieu privilégié du développement technologique et scientifique ainsi que de la mise au point de critères d'une nouvelle efficacité sociale d'autant plus nécessaire dans une période de recherche d'une gestion budgétaire efficiente.

La finalité, les objectifs stratégiques restent les mêmes : satisfactions des besoins des citoyens usagers et valorisation des millions d'agents publics (5), par contre les moyens, les outils, la méthode se sont renouvelés. L'avenir nous dira si nous avons progressé.

Controlo e avaliação das Finanças Públicas. Que transformações?

Contrôle et évaluation des Finances Publiques. Quelles transformations?



Da esquerda para a direita/De la gauche à droite:

- António Gameiro, *Deputado da Assembleia da República / Député de l'Assemblée de la République*
- Frank Mordacq, *ex-Director da Reforma Orçamental / Chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel*
- Carlos Moreno, *Conselheiro do Tribunal de Contas / Conseiller du Tribunal de Contas*
- Danièle Lamarque, *em substituição de Philippe Séguin, Primeiro Presidente do Tribunal de Contas de França / en remplaçant Philippe Séguin, Premier Président du Tribunal de Contas de France*
- Marie-Christine Eclassan, *Professora na Universidade de Paris | Phantéon-Sorbonne, Directora da Revue Française de Finances Publiques / Professeur à l'Université de Paris | Phantéon-Sorbonne, Directrice de la Revue française de Finances Publiques*
- Guilherme d'Oliveira Martins, *Presidente do Tribunal de Contas de Portugal / Président du Tribunal de Contas de Portugal*
- Irene Bouhadana, *Mestre de Conferências na Universidade de Paris | Phantéon-Sorbonne/Maître de Conférences à l'Université Paris | Phantéon-Sorbonne*
- Jorge Neto, *Presidente da Comissão do Orçamento e Finanças da Assembleia da República / Président de la Commission du Budget et de Finances de l'Assemblée de la République*
- Stéphane Thebault, *Mestre de Conferências na Universidade de Bourgogne / Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne*



3.^a Mesa Redonda

3^{ème} Table Ronde

Contrôle et évaluation des finances publiques: quelles transformations?

Bilan et perspectives à partir de l'exemple français

Depuis quelques années, les contrôles financiers publics sont l'objet d'importantes évolutions qui se produisent parallèlement au processus général de transformation que connaissent les finances publiques dans le monde. Le fait sans doute le plus remarquable est que toutes les catégories de contrôle sont concernées par ce mouvement même si les changements les touchent encore de manière inégale. La raison tient à ce que toutes les catégories de contrôle, qu'il s'agisse des contrôles administratifs, juridictionnels, politiques, sont confrontées à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière axé sur la performance et l'efficacité, et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif. Dans ce contexte, les contrôles financiers publics, quelle que soit leur nature, sont donc inévitablement appelés à s'éloigner de leurs modèles traditionnels pour répondre aux besoins contemporains. Bien entendu la question est de savoir jusqu'où peut aller cet éloignement, ce qui revient à s'interroger sur l'ampleur du mouvement de transformation qui les touche, sachant qu'il faut aussi se demander si toutes les catégories de contrôle sont concernées avec la même intensité ou



Marie-Christine Esclassan

Professeur à l'Université Paris | Panthéon-Sorbonne.
Directrice de la Revue Française de Finances Publiques

bien encore si les capacités de changement ou d'adaptation sont identiques.

En tenant compte de l'exemple français et des principales caractéristiques qu'il comporte à cet égard, on présentera ci-après quelques éléments d'analyse qui peuvent, du moins on l'espère, être utiles pour la réflexion relative au processus de transformation des contrôles financiers publics. On s'en tiendra à deux grands aspects de ce processus qui concernent d'une part la transformation de la logique du contrôle (I), d'autre part la transformation des procédures et des institutions (II).

I. Une transformation de la logique du contrôle

Rappelons cet élément bien connu. Les contrôles financiers publics ont été construits par référence à l'idée de légalité en étant ressentis très tôt comme une nécessité primordiale au regard du respect de la légalité budgétaire. C'est pourquoi ils ont été très logiquement tournés vers la seule préoccupation de régularité. Or si elle n'a pas disparu, cette préoccupation n'est plus aujourd'hui dominante. Elle se trouve en effet associée voire supplantée par celle plus contemporaine d'une évaluation de la qualité de la gestion financière publique, la notion de qualité étant entendue essentiellement dans le sens de l'efficacité et de la performance de la gestion publique et de ses résultats. Il en résulte par voie de conséquence une **transformation de la logique du contrôle financier public** qui est essentiellement liée à l'introduction dans la sphère publique d'une logique de gestion laquelle fait appel – certes avec des spécificités – aux méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises .

Cet élément, par suite, s'accompagne de plusieurs effets pour les contrôles financiers publics.

1. Le déclin de la spécificité traditionnelle des contrôles financiers publics

Une première observation à cet égard est que les contrôles financiers publics **tendent à perdre leur spécificité traditionnelle en se rapprochant dans leur nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé**. De fait on relève d'une manière générale dans le contexte contemporain le reflux d'une logique ancienne dans laquelle le contrôle de régularité était essentiel et même exclusif, au profit d'une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant est l'efficacité de la gestion. Il est à noter que ce rapprochement avec la nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé ne résulte en aucun cas d'un quelconque volontarisme mais bien des dispositifs sur lesquels repose la nouvelle gestion publique, qui induisent nécessairement des contrôles financiers publics différents dans leur nature et leur finalité des contrôles traditionnels. C'est ainsi que l'introduction au sein du secteur public d'une démarche de performance et de responsabilisation va forcément dans le sens d'un développement du contrôle de gestion. De même, l'adoption par l'Etat d'une comptabilité d'exercice, certes aménagée, tend inévitablement à conduire vers le contrôle des résultats et des comptes et par suite vers la certification de ceux-ci. Plus globalement il s'ensuit que dans un tel cadre de gestion la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification de conformité à la norme qui avait été jusqu'alors l'axe essentiel des contrôles financiers publics tend à être concurrencée voire supplantée par une préoccupation d'efficacité et de performance. Certes, le contrôle de régularité ne disparaît pas mais il connaît des changements sensibles. D'une part il



se trouve désormais associé au contrôle de la performance et des résultats. D'autre part et c'est sans doute l'élément le plus nouveau il se trouve pour partie réalisé sous d'autres formes, et notamment à travers le processus d'informatisation de tout le champ d'exécution.

2. Une dimension nouvelle: les contrôles financiers publics, piliers du système d'information budgétaire et comptable

En second lieu, les contrôles *prennent aussi une dimension nouvelle en devenant des éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable*. Dans une gestion orientée vers la performance et les résultats, l'information est bien évidemment essentielle. Elle est une condition sans laquelle il ne peut y avoir de contrôle effectif des résultats obtenus, sachant que les contrôles participent eux-mêmes à l'enrichissement de l'information. Cette conception est notamment développée dans les théories du gouvernement de l'entreprise qui accordent au contrôle de la gestion une importance fondamentale et qui considèrent que la qualité de celui-ci passe par la mise en place de systèmes d'informations et de performance, et en particulier un système comptable et des dispositifs de gestion permettant de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise. Or c'est bien dans cette perspective que se situent désormais les contrôles financiers publics et qu'ils sont appelés à jouer un rôle fondamental du point de vue de la maîtrise de la gestion budgétaire et financière. Le schéma d'autonomie et de responsabilisation qui est celui de la nouvelle gestion publique implique en effet que les gestionnaires gèrent des enveloppes globales selon une démarche de performance et d'évaluation des résultats. Dans ce cadre où l'information s'avère fondamentale pour les besoins

de la bonne gestion, les contrôles deviennent par là même des **instruments stratégiques d'aide à la décision.**

Par ailleurs si elle n'est certes pas nouvelle, cette fonction d'information des contrôles prend un tour renouvelé aujourd'hui notamment au regard d'un phénomène relativement récent auquel sont de plus en plus confrontés les Etats, qui sont de plus en plus contraints de devoir se soumettre à des exigences de communication financière au plan externe. Cette exigence qui relève dans un certain nombre de cas d'une obligation juridique en vigueur au sein d'un espace géographique et institutionnel délimité, comme par exemple dans le cas des pays membres de l'UEM, touche de fait aujourd'hui pratiquement tous les Etats dans le monde en n'étant pas sans liens avec leurs impératifs de financement auprès des marchés financiers ou des bailleurs internationaux. La situation budgétaire et financière des Etats est ainsi régulièrement évaluée et notée. Sous cet angle, se révèle l'autre dimension des contrôles et leur importance puisqu'ils sont le gage de la qualité de l'information sur les comptes et de sa fiabilité. L'institution récente en France de la procédure de certification des comptes de l'Etat, qui relève d'une obligation annuelle pour ce dernier, en est une illustration.

II. Une transformation des procédures et des institutions de contrôle: l'exemple français

Si la transformation des procédures et même des institutions de contrôle est inévitable dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement, l'exemple français montre que ce processus de transformation se manifeste toutefois selon une ampleur qui varie. Les plus touchés dans l'immédiat sont les contrôles administratifs au plan interne (A) qui connaissent des bouleversements importants.



Mais les autres catégories de contrôles, contrôles juridictionnels (B), et contrôle parlementaire (C) connaissent elles aussi des évolutions sensibles.

A. Le bouleversement des contrôles administratifs

L'exécution des lois de finances a toujours fait l'objet d'un encadrement et d'une surveillance approfondis de la part de différents services et corps administratifs de contrôle dont la caractéristique première était de relever tous du ministère des finances ou du budget. Ces contrôles qui ont été construits au regard de la perspective de régularité connaissent aujourd'hui des transformations profondes. L'observation se vérifie particulièrement pour les contrôles a priori traditionnels, c'est à dire le contrôle financier et le contrôle des comptes publics sur les ordonnateurs. Ces deux contrôles connaissent à des degrés différents une véritable mutation. Les changements sont moins spectaculaires en ce qui concerne les contrôles a posteriori même si l'évolution des missions est réelle .

1) La mutation des contrôles traditionnels a priori

a. Une logique partenariale et de collaboration

La première grande caractéristique de cette mutation réside dans l'apparition d'une **logique partenariale et de collaboration** qui se substitue à la conception cloisonnée qui prévalait jusqu'alors. Les «nouveaux» contrôles administratifs tendent en effet de plus en plus à former un système interdépendant une sorte de chaîne à laquelle participe chaque institution de contrôle, ce qui conduit à des procédures et méthodes partenariales et de collaboration. Cette évolution est particulièrement mise en valeur en France par le nouveau dispositif des contrôles dits «partenariaux» entre ordonnateur et comptable.

Le contrôle dit «partenarial» comporte en effet de manière sous-jacente le postulat d'un cadre de gestion intégrée faisant appel au dialogue et à la collaboration, alors que la conception traditionnelle a toujours été celle d'une stricte séparation entre les deux autorités chargées de l'exécution.

La rupture qui est ainsi réalisée par rapport aux cadres de gestion traditionnels est, il faut le noter, très largement induite par l'informatisation de la chaîne de l'exécution des opérations ainsi que par les effets de la nouvelle comptabilité dont l'Etat est dotée (comptabilité d'exercice). L'informatisation de la gestion financière publique de l'Etat a en effet pour conséquence **une chaîne d'exécution intégrée** dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public, contrôleur budgétaire) selon une logique de standardisation des tâches et des processus. Elle tend à rendre obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se trouvent largement intégrés dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. La nouvelle comptabilité de l'Etat n'est pas sans ajouter à cette dynamique de transformation. La pratique nouvelle des contrôles partenariaux entre ordonnateurs et comptables n'est ainsi que la suite logique de l'introduction d'une comptabilité en droits constatés et de l'importance dans ce cadre de la comptabilisation des engagements, laquelle à son tour vient démontrer que l'exclusivité de la fonction comptable n'existe plus dans un tel schéma. Il en est d'ailleurs de même de la mission nouvelle de certification des comptes qui n'est elle aussi que l'une des conséquences de la nouvelle technique comptable.

b. Une approche sélective fondée sur l'analyse des risques

C'est la deuxième grande caractéristique de la mutation des contrôles administratifs traditionnels. La concep-



tion traditionnelle d'un contrôle qui doit être exhaustif tend à disparaître au profit d'une approche sélective, fondée sur l'analyse des risques. Cette tendance est particulièrement lisible dans les évolutions apportées aux contrôles a priori traditionnels. Il en est notamment ainsi avec la nouvelle doctrine du *contrôle hiérarchisé* qui incombe aux comptables publics, c'est à dire un contrôle modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages. Il en est de même avec la nouvelle conception du contrôle financier devenu un contrôle budgétaire, qui a désormais pour finalité première de participer à la maîtrise de l'exécution budgétaire en étant notamment chargé à ce titre de prévenir les risques financiers

2) L'apparition de nouveaux contrôles: contrôle de gestion, certification, missions d'évaluation et d'audit

Dans une logique de gestion fondée sur les résultats, il est nécessaire de mettre en place des contrôles permettant s'assurer si les résultats ont été atteints. Tel est le sens du contrôle de gestion. Il importe également de pouvoir en évaluer l'impact par rapport à la finalité recherchée. D'où le besoin accru d'évaluation et d'audits. La certification permet quant à elle de répondre à des critères de qualité.

Ces différents types de contrôle qui sont depuis longtemps en vigueur dans les entreprises connaissent une progression récente en France en ce qui concerne la gestion de l'Etat, et surtout une progression très inégale.

Ainsi, même s'il a été introduit pour l'Etat dès 2006, le contrôle de gestion en est toutefois largement encore à ses débuts et le dispositif reste souvent à construire. En revanche, le développement de l'audit a connu une dynamique sensible avec la pratique de la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) inspirée de l'exemple canadien (spending

review). La certification des comptes, qui a été instituée en premier lieu pour les comptes de l'Etat, est un contrôle de qualité qui a connu une extension notable en étant appliqué également aux comptes de la protection sociale. Une nouvelle extension de ce contrôle est aujourd'hui envisagé avec une réflexion en cours sur l'intérêt d'instituer dans l'avenir une certification des comptes des collectivités locales.

B. L'évolution sensible des contrôles juridictionnels

On rappellera au préalable que, en France la notion de contrôles juridictionnels désigne en matière financière l'ensemble des contrôles assurés par les juridictions financières, qu'ils aient un caractère juridictionnel ou administratif étant notamment indiqué cet égard que par exemple la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes assument *en sus* de leur mission juridictionnelle traditionnelle qui concerne les comptables publics, un contrôle étendu *de nature administrative* sur la gestion des ordonnateurs et des administrateurs. On se limitera ici à l'évolution sensible des missions de la Cour des comptes en France qui, comme au Portugal et dans un certain nombre de pays, constitue l'institution supérieure de contrôle des comptes publics, et à quelques unes des problématiques que soulève cette évolution.

1) La dynamique des missions de nature administrative de la Cour et la problématique de sa réforme structurelle

La première remarque qu'il convient de faire à ce égard concerne la **dynamique remarquable des missions de nature administrative** de la Cour à l'inverse de **ses activités juridictionnelles qui n'ont plus aujourd'hui qu'un caractère restreint**. A l'évidence, les évolutions contemporaines de la



gestion publique tendent à donner aux missions de contrôle administratif de la Cour la première place tandis que le contrôle juridictionnel sur les comptables publics – notamment à la suite de l'évolution des dispositifs de gestion ainsi que des missions des comptables – tend à se réduire et n'occuper qu'une place limitée. A vrai dire, le phénomène n'est pas entièrement récent. Le développement des missions de nature administrative de la Cour est une tendance que l'on observe depuis le premier tiers du XXe siècle en France et il est en réalité inhérent aux élargissements successifs de l'action de l'Etat. Cependant il connaît incontestablement une progression notable avec la réforme récente du droit budgétaire de l'Etat (LOLF) et la modernisation de la gestion financière publique (cf. ci-après 2) .

On ne saurait conclure pour autant que la stagnation de l'activité juridictionnelle traditionnelle de la Cour, voire son déclin, qui par contraste n'en apparaît que davantage, a un caractère totalement irréversible. La réforme actuellement à l'étude en France sur l'organisation et les missions des juridictions financières – cette réforme concerne prioritairement la restructuration des chambres régionales des comptes de même que la refonte à venir – et réclamée depuis plusieurs années – du régime de responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires pourrait donner lieu à une revalorisation du contrôle juridictionnel. Tel est du reste le souhait qui a été exprimé par le Premier président de la Cour des comptes lors de la clôture du colloque «Les Cours des comptes en action» (Marseille, juin 2007) dans les termes suivants: *«... Si les principes d'efficacité, d'efficacité et de transparence doivent plus que jamais inspirer les gestions publiques, les exigences d'éthique et de régularité ne doivent pas pour autant être considérées comme démodées...Tous ceux qui s'intéressent aux finances publiques savent que la tentation de prendre des libertés avec la règle est permanente; or l'utilisation de l'argent public est entourée*

de règles dont le non respect doit pouvoir être sanctionné. La possibilité d'infliger des sanctions est donc à l'évidence un atout: elle constitue en effet une voie médiane entre l'absence de sanction, peu acceptable en cas de fautes de gestion ou d'irrégularités graves, et la sanction pénale qui peut paraître dans certains cas disproportionnée. Le modèle juridictionnel est donc bien placé pour affronter les défis d'avenir;...)(RFFP, n° 101, 2008).

Mais quoiqu'il en soit, cette progression spectaculaire des missions administratives d'une institution qui demeure une juridiction et chargée en tant que telles de missions juridictionnelles, soulève aussi la question de la nécessaire réforme structurelle de la Cour notamment au regard des règles du procès équitable telles que posées par l'article 6-1 d'activités non juridictionnelles, et en particulier le principe d'impartialité. Une première étape en ce sens a été accomplie avec une loi récente, la loi du 28 octobre 2008 visant à mettre en conformité les procédures en vigueur dans les juridictions financières avec les exigences du droit européen. Mais une deuxième étape reste à franchir, dès lors que le principe d'impartialité doit être assuré également du point de vue de l'organisation fonctionnelle. Disons le ici: sous cet angle, la Cour des comptes du Portugal et ses chambres spécialisées par grandes fonctions peut apparaître comme un modèle particulièrement pertinent .

2) l'élargissement de la mission constitutionnelle d'assistance de la Cour

Par une sorte de paradoxe de l'histoire, la Cour des comptes, conçue initialement pour être avant tout un «informateur» de l'Empereur, apparaît à bien des égards aujourd'hui en France comme l'organe d'assistance privilégié du Parle-



ment. Cette évolution remarquable de la mission de la Cour qui résulte très largement de la loi organique du 1^{er} août 2001, vient de connaître une autre étape avec la révision constitutionnelle du 23 juillet qui lui a apporté de nouveaux élargissements.

Le renforcement de la mission d’assistance de la Cour au Parlement avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

On ne doit pas s’étonner que la loi organique du 1^{er} août 2001, qui prend son origine dans une proposition de loi et par conséquent du Parlement lui-même, ait particulièrement renforcé l’assistance que la Cour apporte à celui-ci dans le contrôle de l’exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale. Il lui est ainsi fait obligation de répondre aux demandes d’assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission des finances de chaque assemblée. La Cour doit également réaliser toute enquête demandée par les commissions des finances sur la gestion des services ou organismes qu’elle contrôle. Elle dispose à cet égard d’un délai de huit mois pour communiquer les conclusions de ses travaux. La loi organique lui a par ailleurs confié une mission nouvelle qui consiste à certifier chaque année les comptes de l’Etat et ceux de la protection sociale. En sorte qu’au total la masse de travaux que la Cour réalise pour l’information du Parlement – et par voie de conséquence pour celle des citoyens – est incontestablement d’ampleur.

• une mission d’assistance élargie et renforcée avec la révision constitutionnelle de 2008

Mais la mission d’assistance de la Cour a également été sensiblement renforcée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Trois caractéristiques s’en dégagent.

En premier lieu, la mission d'assistance de la Cour au Parlement, selon la nouvelle rédaction de l'article 47-2¹, prend désormais un caractère général. Il est énoncé en effet que la Cour des comptes «assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement» cette mission occupant donc la première place devant celle que la Cour apporte traditionnellement au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

En second lieu, la mission d'assistance de la Cour ne se cantonne plus à la fonction de contrôle du Parlement mais est élargie à l'évaluation des politiques publiques. En outre, sa fonction plus générale d'information des citoyens se trouve expressément reconnue à travers la mention relative à ses rapports publics. En indiquant que «par ses rapports publics la Cour contribue à l'information des citoyens» le texte constitutionnel fait en effet de ces derniers les destinataires directs de l'assistance de la Cour qui n'est donc plus réservée au Parlement et au gouvernement.

Enfin et bien que la Cour n'y soit pas mentionnée, le dernier alinéa de l'article 47-2 qui a trait à la régularité et à la sincérité des comptes des administrations publiques vient implicitement conforter la mission de certification des comptes dont l'a chargée la loi organique de 2001 qui prend ainsi valeur constitutionnelle.

Au total, on peut observer que la progression sensible de l'ensemble de ses missions non juridictionnelles – missions administratives et mission constitutionnelle d'assistance

¹ Selon l'article 47-2 de la Constitution «La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics elle contribue à l'information des citoyens.... »



– tend à faire de la Cour un organe essentiel de la gouvernance financière publique contemporaine, ce qui conduit par voie de conséquence à soulever la question de l’adaptation de ses structures et de ses moyens de fonctionnement à l’élargissement de ses missions.

C. Le renouveau du contrôle parlementaire

Ce renouveau constitue l’une des manifestations des évolutions sensibles de la Ve République puisque celle-ci s’était caractérisée à l’origine par l’instauration d’un parlementarisme rationalisé et une restriction nette des pouvoirs du Parlement, notamment en matière financière. Un cours nouveau est marqué à cet égard par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui renforce incontestablement les pouvoirs de contrôle du Parlement en matière budgétaire. On doit également mentionner une nouvelle étape intervenue avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

1) La LOLF et le renouveau du contrôle parlementaire en matière budgétaire

En France, pendant longtemps, le contrôle parlementaire de l’exécution du budget n’a eu surtout qu’un caractère formel. Il faut certes y voir un effet de la restriction des pouvoirs financiers du Parlement par la Constitution de 1958, cependant le désintérêt d’une grande partie du Parlement pour le contrôle financier public est aussi un autre élément d’explication. Dans la pratique, ce n’est que depuis une dizaine que l’on a assisté à une évolution notable sur ce point, avec la volonté d’une «réappropriation indispensable par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle en matière budgétaire»². Cette

² Selon l’expression de D. Migaud, Rapporteur général de la Commission des finances de l’Assemblée nationale, lors du Séminaire du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), «Le contrôle de la dépense publique», 11 mars 2000.

volonté qui s'est notamment traduite en 1999 par la création d'une *Mission d'évaluation et de contrôle* à la suite d'un rapport de l'Assemblée nationale sur «l'efficacité de la dépense publique» s'est ensuite exprimée de la manière la plus nette avec la loi organique du 1^{er} août 2001. Celle-ci donne des moyens de contrôle accrus au Parlement

a. Des moyens accrus pour le contrôle en cours d'exécution

Le Parlement exerçait traditionnellement un contrôle faible en ce domaine, alors qu'il disposait pourtant de moyens non négligeables pour suivre le budget au fur et à mesure de son exécution. La loi organique du 1^{er} août 2001 a renforcé sensiblement les pouvoirs de contrôle que détenaient déjà les commissions des finances, en consacrant notamment la mission propre de ces dernières en matière budgétaire, ainsi que les pouvoirs du président, du rapporteur. Le dispositif efficace de contrôle de l'exécution qui a été ainsi mis en œuvre par la LOLF est venu lui-même renforcer une précédente initiative dans le domaine du contrôle parlementaire, celle la création de la «Mission d'évaluation et de contrôle» au sein de la commission des finances de l'Assemblée Nationale.

• La Mission d'évaluation et de contrôle: une première étape annonciatrice de la LOLF

La MEC, émanation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, trouve son origine dans les travaux du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire constitué à la fin de 1998 sous l'impulsion et la direction du président de l'Assemblée Nationale, Laurent Fabius. Sa création a annoncé un chantier plus vaste et plus ambitieux: la rénovation des compétences



budgétaires du Parlement, par la loi organique du 1^{er} août 2001. Le groupe de travail partait d'une constatation simple: la nécessité de réorienter l'activité budgétaire au profit des fonctions d'évaluation et de contrôle. Sur la base de ce constat, il a été décidé de créer chaque année dans le cadre de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, et sur une base bi-partisane, une Mission d'Evaluation et de Contrôle (MEC). La Mission d'évaluation et de contrôle depuis lors, fonctionne régulièrement. On avait pu s'interroger sur le rôle qu'aurait à l'avenir cet organisme lorsque la réforme budgétaire s'appliquerait dans sa totalité. On peut estimer aujourd'hui qu'il est en mesure de contribuer, de façon importante, à l'évaluation des «missions» de la nouvelle nomenclature budgétaire.

- **des prérogatives renforcées pour les commissions des finances**

Elles détiennent classiquement un pouvoir général de suivi et de contrôle qui porte sur l'exécution des lois des finances mais que la loi organique de 2001 a étendu à l'évaluation de l'ensemble des finances publiques. Dans ce cadre, les présidents des commissions, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux ont la possibilité de contrôler *sur pièces* et *sur place* l'emploi des crédits et de procéder à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Ces pouvoirs d'investigation sont assortis du droit à communication de tout renseignement ou document, y compris les rapports des services de contrôle interne de l'administration, à l'exception des éléments relatifs aux secrets de la défense, de la sécurité intérieure ou extérieure, de l'instruction.

La loi organique contient par ailleurs des dispositions spécifiques pour assurer l'efficacité du contrôle de

l'exécution budgétaire par les commissions des finances. Ainsi lorsque la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 n'a pu être obtenue au terme d'un «délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir», le président de la commission des finances peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. D'autre part, Le président de la commission des finances ainsi que le rapporteur général peuvent saisir la Cour d'une demande d'assistance en matière de contrôle et d'évaluation et celle-ci a l'obligation d'y répondre. Les commissions des finances peuvent également demander à la Cour la réalisation de «toute enquête» sur la gestion des services ou des organismes qu'elle contrôle. Les conclusions sont communiquées dans un délai de huit mois à la commission qui statue dès leur publication. Par ailleurs, le Premier président de la Cour peut directement se mettre en rapport avec les commissions des finances et leurs rapporteurs. De même, ces dernières peuvent s'adresser directement à la Cour pour lui demander des informations. Le Parlement, de plus, a communication de certains référés adressés par le Premier Président de la Cour des comptes au Premier ministre ou aux ministres, ceux-ci étant transmis aux commissions des finances.

La commission des finances du Sénat – qui depuis quelques années développe une politique active de contrôle budgétaire qui l'a conduite notamment à diffuser un «guide de bonnes pratiques du contrôle budgétaire» – a porté un examen très positif sur les différents concours de la Cour des comptes au Parlement. Elle a estimé que la procédure mise en place pour la réalisation d'enquêtes «donne entière satisfaction» et est «désormais parfaitement rodée». Elle a par ailleurs souligné «les modalités de coopération développées et diversifiées» avec la Cour en notant que les rapporteurs spéciaux



«peuvent disposer auprès des présidents de chambre, de tous les éléments d’appréciation que la Cour des comptes peut leur apporter notamment sur l’exécution du budget». Cette collaboration, conclut la commission, «est particulièrement précieuse lors de l’examen du projet de loi de règlement».

- **Des prérogatives plus restreintes à l’égard des modifications apportées aux crédits en cours d’exécution**

Bien que les prérogatives du Parlement soient plus restreintes à s’agissant des modifications apportées aux crédits en cours d’exécution par voie réglementaire, depuis la loi organique du 1^{er} aout 2001 elles ne sont plus toutefois à la libre discrétion de l’exécutif. Ce dernier ne détient donc plus en ce domaine ce que la doctrine qualifiait habituellement de «pouvoir de décision quasi-autonome». La loi organique prévoit expressément en effet un certain nombre de cas dans lesquels les commissions des finances doivent être obligatoirement être informées ou sollicitées pour avis Ainsi par exemple les virements et transferts sont désormais effectués, par décret, après information des commissions des finances et des commissions concernées. De même, les décrets d’avance pris sur avis du Conseil d’État en cas d’urgence doivent faire l’objet d’un avis des commissions des finances. De même encore, les décrets d’annulation doivent être soumis pour information aux commissions des finances ainsi qu’aux commissions concernées Certes ce droit à l’information qui est organisé au bénéfice des commissions des finances, ne se traduit pas par un réel pouvoir de décision en la matière. Mais il représente néanmoins un progrès sensible par rapport à la situation antérieure.

b. Une revalorisation remarquable de la loi de règlement

C'est l'une des caractéristiques essentielles de la loi organique du 1^{er} août 2001 .

Instituée en 1815, la loi de règlement, dans la pratique, était tombée en désuétude en étant devenue une formalité annuelle vidée de sa signification d'origine. Cette revalorisation s'organise sur deux terrains: d'une part le contenu de la loi et l'enrichissement des informations apportées aux parlementaires dans ce cadre, d'autre part la place de la loi de règlement dans l'ensemble du processus de décision budgétaire. Il y a d'abord un élargissement considérable du contenu de la loi de règlement par rapport au droit budgétaire antérieur. Elle a certes toujours comme objet d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année ainsi que le résultat budgétaire, mais elle fixe également le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier, présenté dans un tableau de financement. Elle a surtout une **portée comptable nouvelle** en devant permettre aux parlementaires d'approuver le compte de résultat de l'exercice, d'affecter le résultat au bilan et d'approuver ce dernier, en étant sur tous ces points très proche d'une véritable logique d'entreprise. Enfin, elle s'accompagne d'un *ensemble d'informations d'ampleur* annexées au projet de loi de règlement – en particulier avec les rapports annuels de performances qui permettent au Parlement d'être informé des résultats en termes de performance et par conséquent de l'efficacité des crédits qui ont été octroyés.

La revalorisation de la loi de règlement tient par ailleurs à ce qu'elle occupe aussi désormais une place désor-



mais centrale dans le processus budgétaire. Non seulement la loi organique prévoit que le projet de loi de règlement du budget de l'année doit être déposé chaque année avant le 1^{er} juin en sorte que la reddition des comptes devant le Parlement est donc assurée plus tôt et surtout plus régulièrement qu'autrefois. Mais de plus est institué un «chaînage vertueux» entre loi de règlement et loi de finances initiale. En effet le projet de loi de finances initiale de l'année n + 1 ne peut être discuté par chaque assemblée avant que chacune ne se soit prononcée en première lecture sur le projet de loi de règlement de l'année. La loi organique introduit ainsi une rationalisation du processus de décision budgétaire qui d'ailleurs, était depuis longtemps souhaitée du point de vue de l'efficacité du contrôle parlementaire mais qui dans la pratique était toujours restée à l'état de vœux pieux.

Si indéniablement, les parlementaires disposent avec le projet de loi de règlement de l'instrument privilégié d'une analyse de l'ensemble de l'action de l'État et d'une évaluation de son fonctionnement, il ne paraît pas toutefois dans la pratique que, hormis les commissions des finances, l'examen et le vote de la loi de règlement aient rencontré au sein des assemblées et un écho sensiblement renouvelé.

2) Une nouvelle étape du renouveau du contrôle parlementaire: La consécration constitutionnelle de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement

Une nouvelle étape du renouveau du contrôle parlementaire est intervenue avec la récente révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Selon l'article 24 qui en est issu, «le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques.... »

La nouveauté est double. D'une part la fonction de contrôle du Parlement fait désormais l'objet d'une reconnaissance expresse dans le texte constitutionnel. D'autre part en sus de sa fonction de contrôle «de l'action du Parlement», le Parlement est chargé d'une nouvelle compétence, l'évaluation des politiques publiques, qui sans se confondre avec la notion de contrôle n'en paraît pas fondamentalement éloignée a priori puisque comme dans le contrôle il s'agit de porter une appréciation qualitative sur l'action gouvernementale.

Inspirée par le souhait que la révision constitutionnelle définisse «les voies et moyens d'un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne» (Comité Balladur, chargé de réfléchir à la révision de la Constitution), la nouvelle compétence d'évaluation ainsi reconnue au Parlement pose néanmoins la question de savoir de quels moyens appropriés il disposera le Parlement pour exercer efficacement cette compétence.

Cette question se pose d'autant plus qu'un nouvel organe parlementaire, le *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* a bien été créé à cet effet par un règlement de l'Assemblée nationale mais que certaines de ses dispositions de fonctionnement viennent d'être censurées par le juge constitutionnel (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, note P. Avril, LPA 14 et 15 juillet 2009). Est concernée notamment celle qui prévoyait que le Comité entendrait dans le cadre d'un débat contradictoire les responsables administratifs des politiques publiques évaluées. Le Conseil constitutionnel a considéré que le Comité, comme d'ailleurs les commissions parlementaires permanentes, ne saurait avoir «qu'un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement et



d'évaluer les politiques publiques dans les conditions prévues par la Constitution». Or en pouvant convoquer pour débattre contradictoirement avec eux les responsables administratifs des politiques publiques examinées, il exerce une compétence de contrôle et d'évaluation qui n'appartient qu'à l'Assemblée en séance, sachant par ailleurs aussi que selon les principes traditionnels du régime parlementaire, seul le ministre est habilité à répondre de l'action de son ministère non les responsables administratifs.

Vivement critiquée par certains commentateurs en ce qu'elle «contrarie la modernisation du Parlement voulue par le constituant et paralyse les efforts tendant à promouvoir un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne»(P. Avril , note cit.), cette décision du Conseil constitutionnel conduit à s'interroger sur l'effectivité de la nouvelle compétence d'évaluation conférée au Parlement dans la mesure où on peut douter en effet qu'elle puisse s'exercer véritablement en séance. Sur ce point, on ne peut donc manquer de noter les évolutions contrastées que connaissent les différentes catégories de contrôle. Tandis que continue à se confirmer la dynamique observée pour les contrôles administratifs et les contrôles juridictionnels, à l'inverse le renouveau du contrôle parlementaire marque un coup d'arrêt. Comment l'interpréter? Faut-il y voir une simple difficulté conjoncturelle et la manifestation des résistances ordinaires que soulève tout processus d'évolution mais qui devrait faire place à moyen terme à de nouvelles méthodes du contrôle parlementaire? N'est-on pas au contraire en présence d'un blocage plus profond lié à une certaine conception de la représentation politique? Autant de questions que soulèvent les évolutions liées à la nouvelle gouvernance financière publique.

Controlo e Avaliação das Finanças Públicas: Que transformações?^{1*}

1. Introdução

O tema da mesa-redonda que me cabe apresentar neste Colóquio comemorativo dos 160 anos do Tribunal de Contas de Portugal, ao incidir sobre os desafios que se colocam ao controlo e avaliação das finanças públicas, é, naturalmente, influenciado pelos temas anteriores deste Colóquio, pois esse controlo e avaliação tem necessariamente de atender à evolução da realidade sobre que incide.

Permanece, contudo, inalterável o objectivo último dessa avaliação e controlo e que tem que ver com a cultura de prestação de contas e de responsabilidade que importa fomentar e disseminar a todo os níveis de utilização de dinheiros públicos.

Com efeito, nunca se pode perder de vista que esse controlo e avaliação é, antes de mais, uma exigência dos cidadãos: os cidadãos que contribuem através dos impostos que pagam para o financiamento das despesas públicas têm o direito de saber se esses impostos são arrecadados de acordo



Manuel de Freitas Pereira
Conselheiro do Tribunal de Contas

¹ Texto que serviu de base à exposição oral no Colóquio Internacional "A moderna gestão financeira pública: uma resposta à crise económica?", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 19 de Junho de 2009.

com princípios de legalidade e equidade e se são aplicados de forma rigorosa e eficiente.

Há, porém, novos desafios que se colocam a esse controlo e avaliação que implicam transformações. A sua análise é o objecto desta mesa redonda visualizada através dos três pilares em que assenta o controlo e avaliação das finanças públicas num Estado de direito:

- o controlo parlamentar, que é um controlo político;
- o controlo administrativo, que é um controlo interno;
e
- o controlo jurisdicional ou externo.

Para serem eficazes, estes controlos têm de ser exercidos de forma cooperativa embora respeitando a natureza e competências próprias de quem exerce cada um deles. A análise dos mecanismos a estabelecer de modo a garantir um sistema de controlo coordenado e eficaz das finanças públicas constitui, por si só, o primeiro grande desafio que é necessário vencer.

2. Controlo e avaliação das finanças públicas: tendências recentes

Em traços muito gerais, importa sublinhar as tendências que se têm verificado nas últimas décadas no controlo e avaliação das finanças públicas.

É claro que essas tendências reflectem em primeiro lugar a evolução das funções do Estado, em especial o papel que este foi chamado a desempenhar no domínio social, as-

sumindo perante os cidadãos um conjunto muito alargado de responsabilidades, especialmente em termos de segurança social, saúde e educação. Por outro lado, o Estado deixa em muitas áreas de ser ele próprio o prestador dos serviços, passando a ser apenas financiador e/ou regulador. Paralelamente, há uma tendência crescente para uma empresarialização dos serviços públicos e por um recurso crescente a parcerias ou contratualizações com o sector privado.

Há ainda dois outros factores que não deixam de se reflectir neste domínio: a globalização económica e a introdução de novas tecnologias. Em particular estas últimas fazem sentir o seu efeito em termos quer de processo orçamental e responsabilidades dos diversos intervenientes no ciclo de realização das receitas e despesas públicas quer quanto ao conteúdo e técnicas do controlo e avaliação das finanças públicas.

Com este pano de fundo, tem sido muito justamente sublinhado² que:

- a) Existe um alargamento considerável do domínio de controlo, que se expande naturalmente para onde esteja em causa a utilização de dinheiros públicos, qualquer que seja a forma jurídica das entidades que estiverem em causa;
- b) A gestão do sector público deve orientar-se por um novo paradigma assente numa lógica de obtenção de resultados, o que implica a reformulação do próprio processo orçamental que tende a passar a ser orga-

² Vejam-se, por exemplo, as excelentes sínteses de PHILIP, Loic, «Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde», in *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 101, Mars 2008, págs. 15-28 e ESCLASSAN, Marie-Christine, «Um phénomène international: l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique», in *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 101, Mars 2008, págs. 29-41.



nizado por programas, definindo-se objectivos e metas, que possam vir a ser avaliados;

- c) Em linha com esta reestruturação orçamental, mas em muitos casos antecipando-se a ela, o controlo das finanças públicas tem vindo a ultrapassar o mero controlo da legalidade e regularidade para passar a incidir também sobre a gestão, avaliando a economia, eficácia e eficiência da gestão pública, aos diversos níveis;
- d) Essa avaliação assente nos resultados é, por natureza, feita através de um controlo sucessivo ou a posteriori, que, no entanto, para ser eficaz, tem de ser atempado, o que não prejudica a necessidade de um controlo prévio e concomitante, a ser exercido sobretudo pelo chamado controlo administrativo ou interno, em particular pelo chamado controlo operacional ou de primeiro nível;
- e) Assim, aproximando-se quer a gestão pública quer a informação contabilística do sector público dos modelos usados no sector privado, os métodos e técnicas de controlo das finanças públicas tendem a adoptar os desenvolvidos neste último, que estão baseados numa análise de risco e, sendo caso disso, na técnica de amostragem, o que torna o controlo selectivo e não exaustivo;
- f) Por outro lado, a passagem para uma orçamentação por programas e a avaliação pelos resultados implicam não só que exista informação analítica de gestão ou de custos mas também a definição de novos responsáveis e de novas responsabilidades, incluindo as financeiras, o que é todo um conjunto de trans-

formações a ter em conta, em especial, em Órgãos superiores de controlo com competências jurisdicionais;

- g) Com efeito, esta evolução faz-se sentir na organização e funcionamento dos Órgãos superiores de controlo das finanças públicas, dotados ou não de poderes jurisdicionais, conforme a tradição e as especificidades nacionais, mas cujo núcleo central tende a ser o exercício da auditoria pública e cuja independência deve ser assegurada, antes de mais, pelo seu estatuto constitucional;
- h) Por sua vez, os parlamentos tendem a dedicar cada vez mais atenção ao controlo da gestão e das contas públicas em contraponto com um passado recente em que toda a atenção era dedicada quase em exclusivo ao orçamento.

3. Controlo e avaliação das finanças públicas: alguns desafios

Enunciar-se-ão a seguir, de forma necessariamente muito sintética, alguns dos desafios que a evolução das finanças públicas coloca ao seu controlo e avaliação. Seleccionaram-se apenas três:

- o reforço e a garantia da transparência das finanças públicas;
- a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas;
- a melhoria da eficácia do controlo enquanto instrumento ao serviço de uma melhor gestão pública.



Vejamos cada um deles, sem deixar de salientar a sua grande interdependência. É que, por exemplo, um controlo eficaz, por um lado, exige transparência das contas públicas e, por outro, é condição indispensável a essa transparência; por sua vez, as contas públicas não dão uma imagem verdadeira e apropriada das finanças públicas, ou sejam não são transparentes, se não incluírem informação auditada sobre a sua sustentabilidade.

3.1. Transparência das finanças públicas

A necessidade da transparência esteve sempre presente nas finanças públicas já que o consentimento dado pelos cidadãos a que sobre eles sejam lançados impostos tem como corolário lógico que os mesmos cidadãos tenham direito a saber o destino que foi dado a essas receitas públicas. E o controlo e avaliação das finanças públicas, designadamente através de órgãos independentes, é uma das garantias fundamentais dessa transparência.

Trata-se, assim, de questão que não é nova. No entanto, a evolução verificada na forma como são executadas as políticas públicas cria novos problemas em termos de transparência das contas públicas e, desse modo, implica novos desafios para o seu controlo e avaliação.

Veja-se o caso da empresarialização de serviços públicos ou da chamada “fuga para o direito privado” que podem originar que receitas, despesas e investimentos públicos escapem ao orçamento do Estado assim como o endividamento não seja contabilizado como dívida pública, esta última já a ser afectada por novas formas de financiamento que os conceitos

tradicionais não abarcam³. São deste tipo, em grande medida, os problemas colocados pelas “parcerias público-privadas”.

Isso significa que a auditoria pública, como instrumento de transparência das finanças públicas, não se pode restringir a um controlo que tenha apenas por base o orçamento do Estado, e as entidades públicas aí consideradas, para dever abranger toda a utilização de dinheiros públicos, quer sob a forma de despesa presente quer em termos de compromissos a satisfazer no futuro, quaisquer que sejam as entidades que estiverem envolvidas.

Esta questão ganha maior acuidade quando a informação contabilística de suporte continua a assentar fundamentalmente numa contabilidade de caixa.

Desde logo, o facto de, para determinados efeitos, se falar em termos de contabilidade nacional, fundada essencialmente numa óptica de acréscimo, e, para outros, em contabilidade meramente orçamental não dá à informação disponível aos cidadãos a transparência desejável e é fonte de algumas dúvidas que nem sempre se conseguem esclarecer.

A passagem para uma contabilidade numa base de acréscimo complementada por uma contabilidade de caixa é, assim, recomendada pelas boas práticas internacionais, devendo então os documentos de prestação de contas ser objecto dos mesmos controlos que a contabilidade empresarial, o que faz apelo à análise de risco e a técnicas de amostragem, em suma às normas de auditoria geralmente aceites.

³ É, por isso, que é condição de transparência das finanças públicas dar informação agregada, por exemplo em anexo ao orçamento do Estado, sobre esse endividamento, como é o caso do total da dívida perante entidades não públicas detida por empresas públicas. É essa precisamente uma das sugestões feitas, relativamente a Portugal, em estudo recente publicado pela OCDE. Cf. CURRISTINE, Teresa, PARK, Chung-Keun e EMERY, Richard, "Budgeting in Portugal", in OECD Journal on Budgeting, Vol. 2008/3, Paris, pág. 39.



Entretanto, continuando a usar-se apenas uma contabilidade de caixa, duas exigências mínimas devem ser feitas em termos de transparência das finanças públicas:

- a) A passagem dos principais agregados em termos de contabilidade orçamental para a contabilidade nacional deve ser justificada, apresentando com clareza e detalhe a respectiva fundamentação e suporte;
- b) Devem ser fornecidas informações complementares sobre o património do Estado, em todas as suas componentes, assim como sobre o valor dos compromissos e responsabilidades assumidos (de que são exemplos rendas de locação financeira a satisfazer no futuro ou contratos relativos a investimentos públicos a ser pagos futuramente).

E qualquer destes complementos e suas componentes deverá ser objecto de controlo e avaliação.

Destaque ainda para a importância de um controlo interno efectivo para que exista uma execução orçamental rigorosa e com garantias de integridade e tempestividade e, desse modo, para uma informação financeira transparente. Quer o controlo político quer o controlo externo devem dedicar a maior atenção a este aspecto.

Uma última nota para referir que se sente cada vez mais a necessidade de explicar aos cidadãos os fundamentos macro-económicos que enquadram as previsões orçamentais, garantindo que os cenários em que se baseiam são credíveis e realistas, ou seja têm um alto grau de probabilidade de ocorrerem. Existem já Órgãos superiores de controlo das

finanças públicas que são chamados a pronunciar-se neste domínio, dentro de uma perspectiva de transparência das finanças públicas. Poderá equacionar-se de que modo esta experiência não pode ser alargada à generalidade desses Órgãos, quer aquando da elaboração do orçamento quer no momento em que são chamados a emitir um juízo sobre as contas públicas.

3.2. Sustentabilidade das finanças públicas

O desenvolvimento das políticas sociais e o incremento do investimento público com efeitos financeiros sobre as gerações futuras, a par com o fenómeno demográfico do envelhecimento populacional, torna hoje consensual a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, o que se reflecte necessariamente na auditoria pública, introduzindo um novo parâmetro na avaliação que lhe cabe fazer.

Mas se é hoje pacífica a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e de nela enquadrar todas as decisões em matéria de políticas públicas, não existe ainda uma definição suficientemente consolidada do que significa tal conceito e da melhor forma de o traduzir⁴.

Alguns ligam-na a limites em termos de relação entre défice público e dívida pública e o produto interno bruto. Outros apresentam-na em termos mais abrangentes como pretendendo avaliar se os compromissos em termos de políticas sociais podem ser mantidos no futuro ao mesmo nível do

⁴ Uma breve síntese do enquadramento teórico da questão e dos indicadores que podem ser usados pode ver-se, por exemplo, em CHALK, Nigel e HEMMING, Richard, "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice", IMF Working Paper WP/00/81, International Monetary Fund, Washington D.C., 2000. No âmbito da auditoria pública referência deve ser feita à publicação da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), através do seu Public Debt Committee, "Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIS", February 2003.



presente tendo em conta o nível previsível de receitas públicas disponíveis. O que coloca necessariamente o problema do financiamento das políticas públicas.

Para tanto, importará que, aos vários níveis, a avaliação da sustentabilidade seja incluída em todas as decisões com impactos financeiros e constitua matéria obrigatória dos relatórios e contas colocada à disposição da generalidade dos cidadãos. A recente iniciativa do IFAC (através do seu *International Public Sector Accounting Standards Board*) em matéria de “*Long Term Fiscal Sustainability Reporting*” é bem ilustrativa dessa preocupação.

Para já importará que ao menos seja inserida na Conta Geral do Estado e objecto de avaliação a incluir no Parecer do Órgão Superior de Controlo, informação detalhada sobre sustentabilidade das finanças públicas, o que deverá traduzir-se em informação sobre os compromissos financeiros assumidos que oneram anos futuros, designadamente em termos de investimento público e de parcerias público-privadas. As contas anuais da Segurança Social deverão igualmente ser acompanhadas de informação sobre a sua sustentabilidade, o que é particularmente relevante quando não se encontram relevadas no seu Balanço as responsabilidades já assumidas em termos de pensões de reforma. Essa informação deverá ainda ser consolidada para se saber claramente o total de encargos que as gerações futuras terão de suportar.

Não se trata, porém, apenas de ir dando informação nas contas e relatórios anuais sobre as consequências financeiras futuras de decisões tomadas no passado e no presente, reflectidas na evolução da dívida pública ou de outras responsabilidades e compromissos assumidos, ou sobre o im-

pacto financeiro das garantias dadas aos cidadãos em termos de pensões de reforma ou de prestações sociais e dos efeitos que sobre ele exerce o envelhecimento populacional.

As boas práticas a nível internacional (FMI⁵, OCDE⁶) sugerem a elaboração pelos governos de um relatório periódico (pelo menos de cinco em cinco anos) sobre a evolução previsível das finanças públicas a longo prazo (num horizonte temporal que se situa entre dez e quarenta anos).

Estes relatórios são necessários para que se possa fazer uma avaliação integrada no longo prazo das finanças públicas e, assim, formular um juízo fundamentado, em termos de sustentabilidade, sobre as mesmas que ultrapasse o quadro anual ou um horizonte de curto prazo, incluindo um juízo sobre a forma como se oneram as gerações futuras pelas decisões tomadas no presente e de que forma tal transferência de encargos é suportável sem irremediáveis consequências sobre o seu nível de vida, ou seja em termos de equidade intergeracional.

Neste domínio, em Fevereiro de 2006, a União Europeia publicou, inserido na sua actividade de acompanhamento regular das finanças públicas em toda a União, o seu primeiro relatório sobre “Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union”⁷, a que, aliás, o Tribunal de Contas de Portugal dedicou ampla referência no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

5 INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Manual on Fiscal Transparency*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D. C., 2007.

6 ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris, 2001.

7 EUROPEAN COMMISSION, “*The long-term sustainability of public finance in the European Union*”, in *European Economy*, nº 4/2006, Brussels. Cf. também ECOFIN Council, *Press Release 14681/06*, 7 November 2006. Os valores aqui apresentados foram actualizados para 2007/2008 in EUROPEAN COMMISSION, “*Public Finance in EMU – 2008*”, in *European Economy*, XI/2008, Brussels, págs. 56-67.



No quadro nacional justifica-se a elaboração de idênticos relatórios, cuja avaliação pelos Parlamentos, apoiados em pareceres dos Órgãos Superiores de Controlo, é uma das importantes transformações que se podem perspectivar para o controlo e avaliação das finanças públicas.

3.3. Eficácia do controlo – o papel das recomendações

A auditoria pública, como já se referiu, volta-se cada vez mais para a avaliação da gestão – para uma auditoria de desempenho ou de resultados. Mas esta não pode ser encarada como um fim em si mesma. É de exigir que a avaliação da gestão conduza à melhoria do funcionamento das entidades públicas e a uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos.

É claro que se pode invocar sempre a função preventiva que desempenha a auditoria pública. Mas, sem descurar essa função, a acção de controlo deve levar a decisões concretas que permitam melhorar a gestão pública. Daí que, citando D. MORIN⁸, o auditor seja um “*catalyst of change*”, o que é mesmo que dizer que a auditoria só é eficaz se for um instrumento de mudança.

Esta perspectiva coloca novas exigências, em primeiro lugar ao auditor, que tem de abandonar o seu anterior papel de simples controlador, que apenas assinala erros e ineficiências, para, em interacção com o auditado, compreender os problemas que se colocam e assumir um papel activo na busca de soluções para os mesmos. Depois, esta transfor-

⁸ MORIN, D., “*Controllers or catalyst for change and improvement is the real value for money auditors please stand up?*”, in *Managerial Auditing Journal*, vol.18, 2003, n.º 1, págs.19-30.

mação coloca também um desafio à organização e funcionamento dos órgãos de controlo, acentuando a importância das recomendações de auditoria, cuja implementação deve ser acompanhada, designadamente através de acções de seguimento ou sequência (ou de *follow up*).

Estas acções de acompanhamento são essenciais para avaliar a própria eficácia da auditoria. A literatura apresenta vários métodos e indicadores para o efeito⁹, como, por exemplo, os indicadores de impacto financeiro usados pelo NAO (National Audit Office) para medir o impacto global das auditorias financeiras e das auditorias de gestão¹⁰, mas é relativamente consensual que um primeiro índice dessa eficácia é constituído pelo número de recomendações que são acolhidas e efectivamente implementadas, desde que enquadrado por avaliações de natureza qualitativa que tenham em consideração o âmbito de cada recomendação e o tempo necessário para a implementar.

Em Portugal, onde o Tribunal de Contas tem, como é sabido, também competências jurisdicionais, o papel das recomendações foi potenciado pelas alterações recentemente introduzidas às normas de organização e funcionamento do Tribunal (Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto) – o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal pode ser sancionado com multa [artº 65º, nº 1, alínea j)], da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela citada Lei nº 48/2006]; a relevação de responsabilidades sancionatórias está dependente, entre outros requisitos, de “não ter havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de

⁹ Para uma síntese, no domínio da auditoria de gestão, veja-se STERCK, Miekatrien, “Impact of performance audit”, in Budgeting, accounting and auditing for results – towards integrated financial management, Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2007, págs. 95-123.

¹⁰ Uma breve síntese pode ver-se em BOURN, Sir John, Public Sector Auditing – Is it value for money? Wiley, 2007, págs. 347 e segs.



qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado” [artº 65º, nº 8, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela mesma Lei nº 48/2006].

Mas, mais do que da possibilidade de sanções, a implementação das recomendações há-de resultar do seu mérito e operacionalidade e da forma como forem entendidas pelos serviços auditados e do seu acompanhamento pelos órgãos de controlo.

O que não significa que essa implementação seja alheia a outros factores. Um deles é constituído pelo impacto que as auditorias e as recomendações formuladas têm nos meios de comunicação social; outro está ligado ao controlo político que com base nelas seja exercido.

Com efeito, neste domínio, a acção dos parlamentos é essencial para que, nesta perspectiva, as auditorias sejam eficazes. O desejável é que essas recomendações possam ser usadas no próprio controlo parlamentar, monitorizando de forma activa de que forma os governos e os responsáveis dos vários serviços estão a levar a cabo essa implementação.

Em Portugal, alguma evolução se tem registado neste domínio – além de no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social, se ter dado um acrescido enfoque às recomendações formuladas, seguindo a sua implementação e sublinhando a importância da sua colocação no centro das preocupações do Parlamento, a maioria dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas são enviados à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, colocando assim nas mãos dos parlamentares um instrumento para o exercício da sua função de controlo das finanças públicas em geral

e das entidades públicas auditadas em particular. E começa a verificar-se, com cada vez maior frequência, a deslocação de membros do Tribunal á própria Comissão para apresentarem esses pareceres e relatórios. Se a estas práticas forem somadas as solicitações de informações, relatórios e esclarecimentos bem como de auditorias que o Parlamento pode fazer ao Tribunal, cooperação que está expressamente prevista na Lei de Enquadramento Orçamental (art. 59º, nºs 7 e 8, e art. 62º, nºs 4, 5 e 6, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto), pode concluir-se que estão criadas as condições para que, no respeito pela independência de cada um dos Órgãos, se criem relações de cooperação que conduzam a um melhor controlo e avaliação das finanças públicas.



Le renforcement du contrôle parlementaire comme outil de lutte contre les crises financières: les leçons de l'histoire

La reconstruction du système financier public à l'issue de crises économiques, de révolutions ou périodes d'instabilité politique est un contexte auquel le Parlement a souvent été confronté. En France, de telles situations ont permis aux assemblées parlementaires de conquérir de nouveaux pouvoirs et de s'affirmer. En oeuvrant en faveur de l'émergence d'un nouveau système financier public assis sur des bases plus saines, le Parlement a acquis non seulement des prérogatives en matière financière, mais il a également pu développer ses rapports avec le pouvoir exécutif. Il apparaît ainsi que le renforcement du contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale en matière financière engendre d'une part d'importantes transformations du droit public financier, et conduit d'autre part à appréhender diverses formes d'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

La crise économique qui a déployé ses effets à l'échelle mondiale dès l'automne 2008 invite à repenser le système financier public dans son ensemble¹ et à renforcer les pouvoirs

¹ Sur ce point, cf. la conférence organisée par Fondafip le 4 mai 2009 au Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique sur Les finances publiques face à la crise.



Irène Bouhadana
Maître de Conférences à l'Université de
Paris | Panthéon-Sorbonne



du Parlement² en ce domaine. Dans cette perspective, les enseignements de l'histoire peuvent à certains égards sembler dépourvus d'intérêt ou inappropriés au contexte actuel en raison des transformations qui ont profondément reconfiguré les finances publiques³. Pourtant si l'on dépasse les solutions ponctuelles, il est possible de cerner quelques problématiques récurrentes qui se manifestent dans des périodes où le système financier public est mis à mal.

À l'issue des bouleversements qui en résultent, la question du contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale se pose avec acuité. En effet cette problématique revêt un enjeu déterminant lié à la refondation du système financier public.

En ce qui concerne le rôle du Parlement face à la crise, l'histoire institutionnelle révèle d'une part que la régénération du système financier public passe par le renforcement du contrôle parlementaire des finances publiques. Cette analyse conduit d'autre part à s'intéresser au développement de la mission d'expertise du Parlement en matière financière pour assurer la surveillance du système financier public.

I. La refondation du système financier public par le renforcement du contrôle parlementaire des finances publiques

L'étude du rôle du Parlement dans des contextes d'incertitude g Cette problématique et le rôle du Parlement

² Cette problématique et le rôle du Parlement pour endiguer les effets de la crise ont notamment été développés dans le cadre de la *Conférence parlementaire sur la crise économique mondiale organisée par l'Union interparlementaire à Genève*, les 7 et 8 mai 2009. Ces travaux font suite à l'adoption de deux résolutions portant sur le rôle des parlements dans l'atténuation des effets sociaux et politiques de la crise économique et financière internationale (15 octobre 2008 et 10 avril 2009).

³ Sur ce sujet, cf. M. Bouvier (sous la dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006.

pour endiguer les effets de la crise ont notamment été développés dans le cadre de la Conférence parlementaire sur la crise économique mondiale organisée par l'Union interparlementaire à Genève, les 7 et 8 mai 2009. Ces travaux font suite à l'adoption de deux résolutions portant sur le rôle des parlements dans l'atténuation des effets sociaux et politiques de la crise économique et financière internationale (15 octobre 2008 et 10 avril 2009). énergés par les crises, permet de révéler que la refondation du système financier public repose d'une part, sur le renforcement du contrôle parlementaire sur la dette publique et d'autre part, sur l'instauration du contrôle de l'exécution budgétaire.

A) Le contrôle du Parlement à l'égard de l'assainissement de la dette publique

Au lendemain de 1789, tout le système financier est à reconstruire⁴ sur de nouvelles bases visant à inspirer la confiance. Le Parlement, et en particulier le comité des finances, est accablé par une tâche énorme, et préoccupé par les problèmes relatifs à la régénération financière de l'État. Le désordre financier qui régnait imposait de toute urgence de mettre fin à l'imbrication croissante des finances publiques et des finances privées. Ainsi, l'Assemblée constituante proclama la séparation des finances publiques et des finances royales.

Il fallait tenter de redonner confiance aux créanciers de l'État et pour ce faire, il était nécessaire de garantir la dette publique. J. Cambon, membre influent du Comité des

⁴ Sur ce point, cf. notamment P.-F. Pinaud, «Un exemple de technique financière: histoire du budget des dépenses, 1789-1830», *La revue du Trésor*, n.º 7, 1992; M. Bottin, *Histoire des finances publiques*, Economica, 1997; S. Caudal, «L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière», *RFFP*, n.º 86, 2004; S. Caudal, «L'apport des textes révolutionnaires au droit financier et fiscal», in L. Philip (Études en l'honneur de), *Constitution et finances publiques*, Economica, 2005.



finances sous la Convention, entreprit des actions visant à limiter les charges du Trésor et à faire face à l'accroissement de la dette publique. Il proposa d'inscrire toutes les créances sur l'État pour une somme correspondant à leur revenu annuel sur le *Grand-livre de la dette publique*⁵.

Le système d'unification de la dette proposé par Cambon permettait en outre d'instaurer une comptabilité rationnelle et précise centralisée à Paris. L'État pouvait de cette façon avoir une meilleure connaissance de son passif à chaque instant et évaluer ainsi le montant des rentes de chaque citoyen, ce qui facilitait l'établissement des rôles d'impôts⁶. Le projet de Cambon voté le 24 août 1793 contribuait non seulement à commencer à redresser le crédit public en unifiant la dette publique, redonnant par là un peu plus confiance aux créanciers, mais il dépassait également cet objectif en participant dans une certaine mesure à l'édification des bases du système fiscal et à la détermination du patrimoine de l'État.

Mais victime de la réaction thermidorienne, Cambon n'eut pas le temps de mener à bien ce projet d'unification de la dette publique, opération qui fut alors qualifiée de consolidation de la dette. Si cette notion ne renvoie pas au sens qu'elle revêt aujourd'hui⁷, elle constitue pour l'époque une innovation financière majeure. En outre, elle révèle qu'en des temps où le système financier public est entièrement à reconstruire, l'une des préoccupations principales consiste à se préoccuper de la dette publique, qu'il s'agisse de la garantir comme dans les années qui suivirent la Révolution de 1789

5 Sur le rapport de J. Cambon relatif à la création du Grand-livre de la dette, cf. A. Robert, et J. Cougny (sous la dir.), Dictionnaire des parlementaires français, Bourloton, 1889-1891.

6 J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, PUF, 4ème édition, 1989.

7 Sur la notion de consolidation et ses enjeux à l'époque contemporaine, cf. W. Gilles, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Dalloz, Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire, 2007.

et au début de la Restauration, ou de la maîtriser comme à l'époque contemporaine.

Les leçons que nous livre la Restauration sont également éclairantes⁸. Ainsi, dès le début de la Restauration, le baron Louis, alors ministre des finances, avait veillé à lier étroitement les budgets au désir de l'État de payer ses dettes. Pour ce faire, il s'appuyait sur sa connaissance approfondie du système anglais. L'Angleterre sortait de la guerre avec une dette publique importante, mais pour y pallier, elle pouvait compter sur une monnaie saine, une Banque, une Caisse d'amortissement, et sur le contrôle parlementaire du budget. S'inspirant de ce modèle, le baron Louis parvint à fonder la confiance en reconnaissant toutes les dettes de l'État, quelle que soit leur origine. Grâce au contexte politique de la Restauration, il réussit là où Cambon, qui dirigea le comité des finances sous la Convention, échoua malgré la cohérence de son projet visant à unifier la dette publique. Aussi décida-t-il que l'État empruntera comme le font les particuliers, de gré à gré, qu'il paiera le crédit dont il aura besoin et acquittera les obligations qu'il a contractées pour ses dépenses.

Le paiement de ces dettes fut l'acte fondateur de la confiance recherchée par les parlementaires⁹. Ces éléments offrent un éclairage significatif à l'égard du renforcement du contrôle du Parlement sur l'utilisation des deniers publics.

Dans un contexte radicalement transformé, mais par certains points comparable aux périodes évoquées de l'histoire en raison de la nécessité de refonder le système financier public contemporain, cette même préoccupation tournée vers la réduction et la maîtrise l'endettement public prévaut

⁸ Sur ce sujet, cf. M. Bruguière, *La première Restauration et son budget*, Droz, 1969.

⁹ Cf. I. Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, Bibliothèque de Finances publiques et fiscalité, 2007.



encore aujourd'hui, pour tenter d'endiguer les effets de la crise économique actuelle. Il apparaît donc qu'un meilleur contrôle du Parlement sur la soutenabilité de la situation financière de l'État est de nature à jouer en faveur de l'assainissement des finances publiques et peut donc, dans une certaine mesure, tempérer les conséquences de la crise économique.

B) L'instauration du contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire

Au lendemain de la Révolution, dans un contexte caractérisé par une grande instabilité, l'Assemblée se trouva dépourvue de tradition parlementaire en matière de contrôle de l'action de l'exécutif. Cette tâche de coordination et de contrôle fut confiée aux comités des finances qui s'en acquittèrent imparfaitement jusqu'à ce que le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire commence à prendre appui sur des fondements plus solides à partir de 1814.

Si cette mission n'est alors pas encore clairement définie, il importe néanmoins de préciser qu'en temps de crise, voire d'ébranlement du système, la priorité fut de chercher à ouvrir la voie à une amorce de contrôle parlementaire de l'action de l'exécutif.

La Restauration marqua une étape essentielle dans la mise en place du contrôle parlementaire. C'est à ce régime qu'il revint de réaliser ce que la Révolution n'avait pu mener à bien. **Cette période est donc intéressante à étudier car se posent des problèmes non résolus depuis la Révolution et donc comparables à un contexte de crise.** La Restauration se devait de rompre avec les pratiques antérieures pour rétablir la confiance. À cet effet, il devenait indispensable d'assurer la clarté et l'exhaustivité des comptes publics à l'issue de l'exécution du budget.

La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 étant silencieuse sur le contrôle des comptes par les Chambres, ce dernier allait émerger de la pratique politique initiée par le baron Louis, alors ministre des finances. Dans son discours fondateur du 22 juillet 1814, il déclara devant les Chambres: «Chaque ministère est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition... Ces éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés dans le budget seront soumis, quand vous le demanderez, à votre vérification (...)»¹⁰. Les premières bases du contrôle parlementaire de l'emploi des deniers publics étaient ainsi jetées.

C'est dans ce contexte de transition marqué par une situation chaotique née de la crise générée par la Révolution et les régimes successifs que naît la loi des comptes. Cette dernière préfigure la loi de règlement définitif des budgets. Issue d'un amendement parlementaire à la loi de finances pour 1817, la loi de règlement trouva sa traduction concrète à travers une loi présentée chaque année aux Chambres avant la loi de finances. L'approbation des comptes ministériels par une loi était ainsi instituée.

La loi de règlement rendait ainsi nécessaire la mise en place de techniques nouvelles comme la clôture des exercices, la conversion en projets de loi - dès la plus prochaine session parlementaire - des ordonnances relatives à des dépenses extraordinaires et urgentes, ou encore la publication annuelle des travaux de la Cour des comptes. Ainsi, l'élaboration des lois de règlement favorisa l'édification des principaux règlements de comptabilité¹¹. L'ampleur du chemin parcouru est considérable entre l'absence de contrôle de l'exécution budgétaire dans un contexte d'ébranlement du système fi-

¹⁰ *Archives parlementaires*, 2ème série, volume 12.

¹¹ R. Stourm, *Le budget*, Guillaumin, 1896.



nancier public et l'obligation pour l'exécutif de rendre compte devant le Parlement de l'exécution du budget préalablement autorisé par lui.

La loi de règlement a eu ses heures de gloire et de déclin¹², mais il est significatif qu'à des périodes où il importe de refonder le système financier public comme après 1789 ou encore dans la période contemporaine, lorsqu'il faut repenser la logique qui sous-tend le budget de l'État pour garantir une meilleure utilisation des dépenses publiques, comme avec la LOLF du 1er août 2001, l'une des priorités consiste à revaloriser la loi de règlement pour en faire le moment de vérité des comptes¹³, d'autant qu'elle est désormais accompagnée d'un compte général de l'État certifié.

Si cet outil de contrôle ex post qu'est la loi de règlement permet au Parlement de disposer d'une vision claire de la situation de l'État en fin d'exécution budgétaire, il est de nature à jouer un rôle essentiel dans la surveillance du système financier public désormais exposé à la survenance de crises favorisées par l'interdépendance des économies.

Dans cette perspective, la surveillance des systèmes financiers publics constitue un enjeu et une tendance lourde des prochaines décennies. L'éclairage de l'histoire s'avère ainsi indissociable des préoccupations tournées vers l'avenir.

12 Cf. L. Saïdj, «La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours», *RFFP*, n° 51, 1995

13 Lors de la création de la loi de règlement à la Restauration, ce texte est considéré comme un moment de vérité des comptes car ce dernier a favorisé l'élaboration des règlements de comptabilité publique. Cependant, la mise en place d'une véritable comptabilité à travers le compte général de l'État conduit à recentrer la loi de règlement sur sa dimension budgétaire. Par conséquent, la réhabilitation de la loi de règlement favorisée par la LOLF conduit les acteurs publics à faire de ce texte un «moment de vérité budgétaire» (en ce sens, cf. par exemple, Ph. Marini, *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 : exposé général et examen des articles*, Sénat, 8 juillet 2009).

II. La surveillance du système financier public par le développement de la mission d'expertise des parlementaires en matière financière

La surveillance du système financier public revêt une importance déterminante qu'il s'agisse ou non d'un contexte de crise car elle est un gage de bonne gestion. Il reste qu'en période d'incertitude, ces préoccupations s'imposent avec force. Pour y répondre, le Parlement a dû développer sa mission d'expertise d'une part en s'appuyant sur l'assistance de la Cour des comptes et d'autre part en tentant d'instaurer une démarche d'évaluation parlementaire des finances publiques, notamment avec la MEC.

A) La mise en place de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement en matière de contrôle des finances publiques

La nécessité pour le Parlement de disposer d'une assistance pour contrôler l'action de l'exécutif en matière financière et donc d'initier une surveillance du système financier public est au moins concomitante à l'instauration de la loi de règlement sous la Restauration. Par conséquent, il s'agit encore une fois à l'époque où il est urgent de remettre sur pied un système financier mis à mal par la crise issue de la Révolution, la crise étant alors entendue au sens large du terme, c'est-à-dire tant économique que politique et sociale. D'où l'intérêt que présente cette époque pour l'analyse des réponses apportées à la crise, notamment par le Parlement.

La mise en place de la mission d'assistance au Parlement permet de montrer que la loi de règlement va favoriser le rapprochement entre la Cour des comptes et le Parlement afin de permettre à ce dernier d'amorcer le développement de sa mission d'expertise.



En effet, une fois instituée, la loi de règlement souleva le problème technique lié à la mise en œuvre concrète du contrôle définitif de l'exécution budgétaire par les parlementaires. Il s'agissait pour ces derniers de procéder à la comparaison du budget voté et des comptes des ministres. La question essentielle était alors de savoir si cette opération était techniquement réalisable, autrement dit, si les comptes des ministres présentaient des garanties suffisantes, notamment du point de vue de leur présentation, pour pouvoir être comparés au budget voté par le Parlement. Cette préoccupation concernait donc le caractère exploitable des comptes fournis par l'exécutif plutôt que les compétences comptables des parlementaires.

Pour résoudre cette difficulté, dans les premières années de la Restauration, la commission des finances de la Chambre des députés proposa, par l'intermédiaire de son rapporteur, le député Roy, de solliciter l'assistance de la Cour des comptes. L'amendement dans lequel il avançait l'idée de confier à cette dernière le rôle d'auxiliaire du législatif ouvrit un débat sur les compétences de la Cour des comptes. Assister le Parlement dans l'exécution budgétaire revenait à juger les ordonnateurs, or conformément à la loi du 16 septembre 1807, les attributions de la Cour des comptes étaient cantonnées aux comptes des comptables. La solution de la commission des finances fut pourtant avalisée par le roi. L'amendement évoqué qui suggérait l'assistance de la Cour des comptes au Parlement fut intégré dans la loi des comptes du 27 juin 1819 et désormais, «le compte annuel des finances sera accompagné de l'état des situations des travaux de la Cour des comptes au premier septembre de chaque année»¹⁴.

¹⁴ Article 20 de la loi des comptes du 27 juin 1819.

Soucieuse de rompre avec les abus commis par les régimes antérieurs et animée par la volonté d'édifier un «État de Finances» moderne, la Restauration s'attacha à appliquer rigoureusement le principe de la reddition des comptes ministériels au Parlement. Pour ce faire, la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, pour le contrôle de l'exécution du budget, commença à prendre forme à travers plusieurs lois sous la Restauration et la monarchie de Juillet. D'une part, la communication aux Chambres de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes fut rendue obligatoire par la loi du 27 juin 1819 précitée. D'autre part, la transmission à ces dernières des déclarations de conformité dans lesquelles la Cour constatait solennellement l'exactitude des chiffres soumis à l'examen du Parlement résulta de l'ordonnance du 9 juillet 1826. Ce texte permit à la Cour de comparer les comptes de gestion des agents du Trésor avec les comptes d'exercice des ministres.

La transmission aux Chambres du rapport annuel remis au roi par la Cour des comptes se fera attendre plus longtemps.

Le rapport annuel est une création et un héritage de la pratique napoléonienne¹⁵. La loi du 16 septembre 1807 confia à un comité spécial la mission d'élaborer, à l'attention de l'Empereur uniquement, un rapport sur «les abus comptables qu'il y aurait quelque inconvénient à mentionner dans les arrêts»¹⁶. Utile au contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire, ce rapport fut réclamé par les Chambres dès cette période, mais cette revendication demeura lettre morte pendant plus d'une décennie. Enfin, la loi de finances du 21 avril 1832 réalisa ce progrès décisif à l'égard de l'information des

¹⁵ Cf. Ph. Séguin, «La Cour, vigie des finances publiques», *RFFP*, n° 100, 2007.

¹⁶ M. Bottin, *Histoire des finances publiques, Economica*, 1997, p. 83.



assemblées parlementaires en ayant permis la distribution aux Chambres dudit rapport de la Cour des comptes. Le Parlement se trouvait ainsi doté des moyens nécessaires à la mise en œuvre du contrôle de l'exécution du budget.

Cependant l'assistance de la Cour des comptes au Parlement en matière de contrôle de l'exécution budgétaire finit par révéler ses insuffisances. En effet, l'hétérogénéité des comptes des ministres d'une part, et la restriction du contrôle de la Cour des comptes à un nombre limité de comptables d'autre part, ont empêché la déclaration générale de conformité de constituer un soubassement important du contrôle parlementaire des finances de l'État. La centralisation des comptes par le ministère des finances et les réticences des autres ministères à fournir les pièces justificatives de leurs dépenses vont ralentir le rapprochement entre la Cour des comptes et le pouvoir législatif. Ces résistances déploient leurs effets de la Troisième à la Quatrième République. C'est pourquoi sur cette période, les relations entre la Cour des comptes et le Parlement n'évolueront pratiquement pas, se limitant aux acquis de la Restauration¹⁷. Aussi, la consécration par la Constitution du 27 octobre 1946 de l'assistance de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale pour régler les comptes de la Nation¹⁸ a-t-elle été considérée comme «la répétition des principes posés plus d'un siècle auparavant»¹⁹.

Toutefois, la pratique initiée par la Cour des comptes dans les dernières années de la Quatrième République commença à infléchir cet immobilisme par l'élaboration en 1955 d'un rapport sur l'exécution des budgets des années

17 Sur ce point, cf. M.-C. Esclassan, «Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire», RFFP, n° 59, 1997

18 Cf. article 18 de la Constitution du 27 octobre 1946.

19 Cf. C. Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La Documentation française, 3e édition, 2005

1949 et 1950. Le décret-loi du 19 juin 1956 et l'ordonnance du 2 janvier 1959 renforceront cette initiative en lui conférant un fondement textuel. En outre, les constituants de 1958 ont pris soin d'insérer dans la Constitution la mission d'assistance de la Cour des comptes tant au Parlement qu'au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances²⁰. La constitutionnalisation de l'assistance aux pouvoirs législatif et exécutif a permis en 1958 d'étendre cette dernière au Parlement dans son ensemble et par là, de combler les insuffisances du texte de 1946 qui limitait celle-ci à l'Assemblée nationale. Ultérieurement, ce dispositif a été renforcé à l'issue de la révision constitutionnelle du 22 février 1996²¹. Désormais, «la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale».²²

Par la compétence de ses membres, la Cour des comptes acquiert une autorité et une place centrale en matière de contrôle de l'exécution budgétaire, aussi est-elle la mieux à même d'assister le Parlement en ce domaine. En effet, comme le souligne J. Magnet, «la première fonction des institutions de contrôle, comme organes auxiliaires du corps législatif, est de lui certifier l'exactitude matérielle des comptes et la correction juridique de l'exécution du budget»²³. La mission d'assistance de la Cour des comptes est assurée par le biais de divers rapports qu'elle rend, en principe, annuellement. Au fur et à mesure, les rapports publics que le Parlement reçoit se

²⁰ Cf. l'ancien article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cette disposition figure désormais à l'article 47-2 de la Constitution dans sa version issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Selon ce texte, la Cour des comptes «assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques (...)».

²¹ Article 3 de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.

²² Cf. article 47-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

²³ J. Magnet, «Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif», RFFP, n° 49, 1995.



sont multipliés²⁴. Ainsi, le projet de loi de règlement doit être accompagné d'un rapport de la Cour des comptes.

En outre, jusqu'à l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la LOLF du 1er août 2001, la Cour des comptes élaborait la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.²⁵ Cette procédure est désormais remplacée par la certification des comptes de l'État depuis 2007²⁶. Ce document permet aux parlementaires de disposer, au moment de la loi de règlement, d'une information complète de nature à renforcer une vision exhaustive des comptes publics. La certification des comptes de l'État par la Cour des comptes relève du droit positif mais il est nécessaire de l'évoquer à l'appui des enseignements de l'histoire pour montrer que le passé éclaire l'avenir. En effet, cette technique va dans le sens d'un approfondissement du contrôle parlementaire qui pourra par conséquent s'exercer sur l'ensemble des comptes de l'État. Il s'agit d'un document d'information utile pour le lutter contre les crises financières puisqu'il vise à examiner si le compte général de l'État est régulier, sincère et fidèle. Par conséquent on dépasse le simple contrôle de régularité comme c'était le cas avec la déclaration de conformité et on cherche également à travers le principe de fidélité et de sincérité à s'assurer que les comptes de l'État reflètent la réalité financière²⁷ de celui-ci. Autrement dit, les parlementaires ont la possibilité lors de l'examen de la loi de règlement de mieux appréhender tous les risques financiers qui sont susceptibles d'affecter les comptes de l'État.

24 Cf. B. Cieutat, «Les évolutions récentes de la Cour des comptes», *RFFP*, n° 100, 2007.

25 Article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, article L.O. 132-1 du Code des juridictions financières (CJF), et article 58-4° de la LOLF.

26 Article L.O. 132-1 du CJF et article 58-5° de la LOLF. Sur la certification des comptes de l'État, cf. notamment R. Muzellec, «La certification des comptes de l'État en 2007», in L. Philip (Études en l'honneur de), *Constitution et finances publiques*, Economica, 2005 ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, «La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques», *RFAP*, n° 117, 2006.

27 Cf. W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009.

À la lumière de cette évolution qui va de la création de la loi de règlement à la certification des comptes en passant par les différents rapports établis par la Cour des comptes et la déclaration générale de conformité, il apparaît que la mise en place et le développement de ces différents instruments au service du contrôle parlementaire des finances publiques voient le jour pour garantir la surveillance et la stabilité du système financier public.

À cet égard, il est significatif de relever que les instruments destinés à forger l'assistance de la Cour des comptes au Parlement prennent forme à des périodes charnières, comme sous la Restauration et la monarchie de Juillet, lorsqu'il faut mettre en place un système financier public moderne; il en est de même au début de la Cinquième République, lorsqu'il s'agit de rompre avec les pratiques des régimes précédents ou encore lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, pour mettre en place une logique budgétaire tournée vers les résultats des politiques publiques.

Le développement de la mission d'assistance au Parlement montre que les progrès opérés en la matière sont de nature à permettre de rompre avec l'opacité d'une part, comme après la Révolution française, ou à aider le Parlement à appréhender la complexification croissante du système financier public d'autre part, comme à l'époque contemporaine.

Au regard des effets de la crise actuelle, l'assistance de la Cour au Parlement est de nature à permettre au Parlement de jouer un rôle d'alerte ou de cellule de veille, dans la droite ligne de sa mission d'expertise²⁸ consacrée par la LOLF.

²⁸ Cf. I. Bouhadana, «Un organe parlementaire d'études et d'information pour renforcer la capacité d'expertise des commissions des finances des assemblées parlementaires», *RFFP*, n° 94, 2006.



En ce sens, il importe de souligner que la loi organique du 1^{er} août 2001 laisse apparaître la volonté d'une meilleure maîtrise du champ du contrôle parlementaire en l'étendant à l'ensemble des finances publiques, c'est-à-dire outre les finances de l'État, celles des collectivités locales et celles de la sécurité sociale.

Une telle synergie entre la Cour des comptes et le Parlement dans l'optique de renforcer la surveillance du système financier public et ce faisant, l'efficacité de l'utilisation des fonds publics a été pleinement mise en œuvre dès la création de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

B) L'avènement d'une démarche d'évaluation parlementaire des finances publiques à travers la MEC

Mise en place le 3 février 1999, la MEC²⁹ est un organe temporaire dont la reconstitution doit avoir lieu au premier semestre de chaque année. Constituée auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale³⁰, la MEC compte parmi ses membres les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes, en fonction des sujets à traiter. Les travaux de cet organe sont coordonnés par le Rapporteur général de la commission des finances. La MEC est principalement chargée de procéder à l'audition de responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur un certain nombre de politiques publiques.

Dès sa création, la MEC a souhaité privilégier l'objectivité du contrôle. La recherche d'objectivité dans la métho-

29 Cf. D. Hochedez, «La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement: la défense du citoyen-contribuable», *RFFP*, n.º 68, 1999; C. Chevilly-Hiver, «La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale», *RDP*, n.º 6, 2000.

30 Cf. article 145, alinéa 1er du Règlement de l'Assemblée nationale.

de d'évaluation a conduit la MEC, en plus de la place qu'elle confère aux représentants de l'opposition parlementaire, à instituer un partenariat renforcé avec la Cour des comptes, cette coopération allant au-delà de la traditionnelle mission d'assistance au Parlement. Cette approche qui se veut objective et pluraliste a permis à la MEC de faire travailler ensemble les politiques et les experts.

Le développement croissant de la complexité des finances publiques est de nature à privilégier l'approche tournée vers l'évaluation parlementaire des politiques publiques. Une telle orientation résultant par ailleurs de la logique budgétaire sous-tendue par la LOLF.

La crise financière actuelle conduit également à privilégier une telle approche puisqu'il s'agit d'appréhender la complexité du système financier public à travers ses interrelations avec les autres sous-systèmes financiers publics et avec les finances privées. **Cette approche de la complexité des finances publiques à l'époque contemporaine suit une évolution différente de celle qui prévalait au lendemain de 1789**, où il importait de séparer les finances royales et les finances de l'État. **Mais dans les deux cas, il s'agit de parvenir à une clarification du système financier public, notamment à travers le renforcement du contrôle et de l'évaluation parlementaires des finances publiques.**



Les transformations du contrôle parlementaire

En France, les pouvoirs du Parlement s'inscrivent dans le cadre d'un régime parlementaire fortement rationalisé. Le législateur est encadré dans des délais et procédures strictes en ce qui concerne la discussion et le vote des lois et notamment des lois de finances. Si la réforme constitutionnelle adoptée en juillet 2008 marque une nette tendance à l'assouplissement de la rationalisation de notre régime parlementaire, la revalorisation du rôle du Parlement a fait l'objet d'une réaffirmation dès 2001 avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août. On l'a vu, cette réforme budgétaire et comptable est avant tout une réforme politique. Si le rôle du Parlement est modernisé s'agissant de l'élaboration, de la discussion et de l'adoption des lois de finances, sa fonction de contrôle est également réhabilitée. En effet, ayant initialement autorisé les opérations financières, il paraît logique que le Parlement puisse à la fois suivre le déroulement et se prononcer sur l'exécution définitive du budget. Pourtant, pendant longtemps, le contrôle parlementaire a été loin d'occuper une place prééminente. Pis, cette fonction semblait même avoir été oubliée par les parlementaires eux-mêmes.

La crise financière des années 70, avec la raréfaction des ressources publiques, a entraîné une évolution de la gestion financière tournée vers la performance. Accentuée par



Stéphane Thebault

Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne

la pression internationale, cette dynamique s'est formalisée avec la réforme organique de 2001. D'origine parlementaire, elle témoigne d'une prise de conscience, d'une responsabilité politique et démocratique qui a été affirmée par les parlementaires lors des travaux préparatoires à la réforme.

Diverses dispositions plus ou moins nouvelles tendent à faire du contrôle parlementaire un contrôle politique par excellence. Aux côtés des contrôles administratifs et juridictionnels, il s'affirme en tant que véritable contrôle de la gestion publique toute entière et n'est plus restreint seulement à l'exécution des lois de finances. Il ne s'arrête pas avec l'exécution, mais se prolonge au-delà jusqu'à l'approbation d'une loi de règlement devenue obligatoire et qui a pris un sens nouveau. Enfin, la nature du contrôle parlementaire s'étend, la réforme offrant aux parlementaires une fonction d'évaluation. Sur ce point, on peut doré et déjà souligner que le Constituant a emboîté le pas au législateur organique lors de la révision constitutionnelle de 2008.

En France, les transformations du contrôle parlementaire s'observent en premier lieu au travers du prisme de la consécration de ce contrôle (I). En second lieu, on soulignera que, par cette réforme, le Parlement est devenu acteur de l'évaluation (II).

I La consécration du contrôle parlementaire en cours d'exécution

Le contrôle parlementaire en matière financière s'inscrit dans la fonction plus large du contrôle de l'action du gouvernement. S'il existait auparavant, on notera que la réforme de no-

tre “constitution financière” en 2001 modernise ce contrôle en dotant notamment les parlementaires de pouvoirs nouveaux et élargis. Ainsi, l’on peut considérer que ce contrôle est réaffirmé (1), renforcé (2), réhabilité (3) et assisté (4).

1. Un contrôle parlementaire réaffirmé

La place du contrôle parlementaire a été consacrée aux côtés des contrôles administratif et juridictionnel par un article spécifique de la loi organique¹. Celle-ci consacre notamment un titre entier à l’information et au contrôle sur les finances publiques.

Le contrôle parlementaire s’inscrit dans une dimension politique double. S’agissant, d’une part, de la surveillance des deniers publics, il répond à la problématique nouvelle que constitue la recherche de l’équilibre économique et financier. Le Parlement doit être force de proposition ce qui l’amène à discuter de l’opportunité de la dépense. D’autre part, il répond à l’affirmation du principe de sincérité budgétaire.

Au-delà de la réaffirmation du contrôle, c’est la place du Parlement qui est confortée. Plus précisément, ce sont

¹ *Les commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l’exécution des lois de finances et procèdent à l’évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d’attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d’une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu’ils jugent utiles.*

Tous les renseignements et documents d’ordre financier et administratif qu’ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l’administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l’État et du respect du secret de l’instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l’audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l’obligation de s’y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l’alinéa précédent. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, portant loi organique relative aux lois de finances, J.O. n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, modifiée, art. 57



notamment les commissions des finances et leurs rapporteurs généraux et spéciaux, ainsi que leurs présidents, qui trouvent une fonction nouvelle d'intermédiaires entre le Parlement et le Gouvernement.

On soulignera qu'aujourd'hui, dans la pratique, et afin de favoriser un équilibre entre la majorité et l'opposition, le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale est membre de l'opposition².

2. Un contrôle parlementaire renforcé

Le renforcement du contrôle parlementaire va de pair avec sa réaffirmation. Non seulement le champ de ce contrôle a été étendu, mais les commissions des finances disposent à cet égard d'une information financière précisée et d'une capacité à recueillir l'information utile à leur contrôle.

En premier lieu, le contrôle parlementaire est dorénavant étendu à «*toute question relative aux finances publiques*». En effet, il était auparavant limité à *l'emploi des crédits du budget de l'Etat, des recettes, des recettes publiques affectées, ainsi qu'à la gestion des entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte*. La réforme rompt avec cette conception restrictive du champ de contrôle en l'étendant à l'ensemble de la matière financière, et plus largement à l'ensemble du système financier public, qu'il s'agisse des finances de l'Etat, des collectivités locales, de la sécurité sociale ou encore des entreprises publiques et organismes subventionnés. Cette extension du champ de leur compétence s'inscrit en réalité dans le cadre d'une conception contemporaine plus globale et systémique des finances publiques.

² Il s'agit de M. Didier Migaud, député de l'Isère, considéré comme l'un des deux "pères de la LOLF".

En second lieu, et afin de donner au contrôle une portée effective, la LOLF renforce l'information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle précise notamment les documents et annexes explicatives qui doivent être joints au moment du dépôt des projets de lois de finances et impose, pour certains d'entre eux, une obligation de dépôt³.

Les commissions des finances sont également informées, voire saisies pour avis, des modifications apportées en cours d'année par le gouvernement à la répartition des crédits ou à leur montant (transferts, virements, avances...)⁴. Enfin, l'introduction de la logique de performance au travers du budget passe également par l'information et même l'association du Parlement à la définition des critères de performance.

Mais on soulignera en troisième lieu que la réforme de 2001 a ouvert d'autres voies aux rapporteurs des commissions des finances pour rechercher l'information. Afin de mettre en œuvre leur rôle d'acteur en matière de contrôle, les commissions des finances peuvent évidemment user de leur pouvoir traditionnel d'interrogation du gouvernement (questions écrites ou orales). Sur ce point, on peut noter au préalable que dans le même sens que l'extension du champ de contrôle la LOLF n'a pas limité ce droit à communication aux seuls documents «*de nature à faciliter leur mission*» (comme c'était le cas avant). Cette précision juridique prouve la volonté du législateur organique à donner une impulsion au contrôle parlementaire. Les rapporteurs généraux et spéciaux, les présidents des commissions des finances sont donc investis d'un droit à communication de «*tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent...*».

³ Articles 48 à 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001, précit.

⁴ Article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001, précit.



Ce droit à communication est garanti par la faculté de saisir le juge administratif en référé dans le cas d'un refus d'une administration ou d'un organisme contrôlé. De plus, les commissions des finances ont acquis un droit à audition. Certes existait-il déjà auparavant, mais il n'avait pas force obligatoire. Aujourd'hui, elles peuvent convoquer en audition toute personne jugée nécessaire (ministre, fonctionnaire, représentant d'organisme public ou privé). Les personnes convoquées doivent y répondre et sont déliées d'un éventuel secret professionnel⁵.

Enfin, les présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux ont été investis d'un pouvoir de contrôle «*sur pièce et sur place*» de l'emploi des crédits de l'ensemble des départements ministériels, des recettes, de la gestion des entreprises et organismes qui entrent dans le champ de compétence de la Cour des comptes.

3. Un contrôle parlementaire réhabilité: la place conférée à la loi de règlement

Si le débat budgétaire était auparavant essentiellement consacré au vote de la loi de finances initiale, la LOLF a réhabilité le contrôle parlementaire en conférant à la loi de règlement une nouvelle dimension.

«*Heure de vérité budgétaire*»⁶, le dépôt du projet de loi de règlement est désormais obligatoire et son examen conditionne l'adoption du projet de loi de finances de l'année

5 À titre d'exemple, après avoir auditionné ministres, directeurs généraux du ministère des Finances dans les premières années qui ont suivi la mise en œuvre de la réforme, la commission des finances du Sénat a dernièrement entendu les dirigeants de certains établissements bancaires s'agissant de la crise financière et de l'aide apportée par l'Etat aux organismes financiers.

6 I.Bouhadana, Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux, LGDJ, Bibliothèque finances publiques et fiscalité, 2007.

suivante. La loi de règlement a ainsi acquis une portée effective. Son objet est également étendu. Elle arrête le montant des recettes, des dépenses, le résultat budgétaire, les charges et ressources de trésorerie ainsi que l'équilibre qui en résulte. Et prenant acte de la réforme comptable initiée par la LOLF, le Parlement approuve par ce vote le compte de résultat et affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice. Enfin, elle vise à ratifier les éventuelles modifications apportées par le gouvernement, en cours d'exécution, à l'autorisation parlementaire dans le montant et la répartition des crédits (avances, virements, transferts...). Les documents qui lui sont joints ont également été précisés. On y retrouve notamment le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de l'exercice antérieur et le rapport sur la certification du compte général de l'Etat.

En outre, dans le cadre de la budgétisation par programme et de l'introduction d'une démarche de performance, la loi de règlement s'accompagne de la remise au Parlement, par le gouvernement, des *rapports annuels de performance*. Elle donne aux parlementaires l'information nécessaire pour porter un jugement sur l'impact des autorisations données et des choix budgétaires effectués.

On le comprend, la loi de règlement est amenée à jouer un rôle fondamental. Non seulement elle confère une portée effective au contrôle en invitant les parlementaires à se prononcer sur les différences entre les prévisions et l'exécution mais, au surplus, ils sont ainsi conduits à jouer un rôle déterminant dans la prise de décision budgétaire.

4. Le Parlement assisté dans son contrôle

La Constitution de 1958 prévoyait déjà une assistance de la Cour des comptes au Parlement. Mais cette as-



sistance visait essentiellement à informer le Parlement et lui confirmer l'exactitude des opérations soumises à son contrôle. La loi organique prend acte du rôle que doit jouer le Parlement en matière de contrôle et consacre la complémentarité qui doit exister entre la Cour et le Parlement. La Cour certifie les comptes de l'Etat, réalise un rapport sur les mouvements de crédits opérés par le gouvernement ainsi qu'un autre «*sur la situation et les perspectives des finances publiques*» remis au Parlement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Enfin, la LOLF consacre la transmission aux commissions des finances des rapports publics et particuliers qu'elle réalise. Mais surtout, les commissions des finances peuvent demander à la Cour de procéder à des enquêtes sur la gestion des services ou organismes que celle-ci contrôle. Au surplus, le président et le rapporteur général des commissions des finances peuvent demander à la Cour une assistance dans le cadre de leur mission de contrôle et d'évaluation.

Ainsi, la mission d'assistance de la Cour des comptes n'est plus seulement restreinte au contrôle de l'exécution des lois de finances. Dans le cadre du contrôle en cours d'exécution s'instaure une véritable synergie entre le Parlement et la Cour, tout en respectant l'indépendance de celle-ci. On notera sur ce point que la réforme constitutionnelle opérée en juillet 2008 affirme dans le même sens cette étroite collaboration⁷.

⁷ *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Article 47-2, Constitution du 4 octobre 1958.*

O reforço do controlo parlamentar

1. O Parlamento sempre assumiu em todos os azimutes do Estado de Direito democrático a dupla função de órgão legislativo por um lado e de instituição fiscalizadora do executivo por outro.

Mas é bom rememorar que a sua génese remonta aos tempos medievais, quando em Inglaterra a criação de impostos passou a depender do assentimento das comunidades locais. O que levou a que em 1341 o Rei Eduardo III determinasse que os cidadãos não seriam objecto de qualquer tributação sem o prévio consentimento do Parlamento. De então para cá, a evolução foi enorme mas sempre com o desiderato de assegurar que o Parlamento fosse, por natureza, o órgão privilegiado para assegurar a transparência das finanças públicas, *maxime* em matérias orçamentais e de prestação de contas públicas, por forma a assegurar a plenitude da democracia representativa.

Daí também a evolução a que se tem vindo a assistir no ciclo do processo orçamental com a interacção cada vez maior entre poder executivo, legislativo e sociedade civil, com vista a consolidar a *accountability* das finanças públicas no sentido de fortalecer a credibilidade e a confiança dos cidadãos.



Jorge Neto
Presidente da Comissão do Orçamento e Finanças da
Assembleia da República

2. O controlo parlamentar das finanças públicas, de acordo com as *best practices* da OCDE, tem primordialmente dois momentos distintos que importa sublinhar: O controlo *ex ante* do Orçamento e o controlo *ex post*.

Pese embora a diversidade de situações noutros países mais desenvolvidos, a realidade é que, entre nós, na esteira do que se verifica na maioria dos países da OCDE, há um acréscimo do controlo parlamentar *ex ante* em matéria orçamental. Há uma inexorável tendência para o envolvimento parlamentar em áreas ou esferas de intervenção anteriormente restringidas ao executivo, conferindo maior consenso à feitura do orçamento. E isto é desejável, desde que não fragilize a disciplina fiscal.

No que ao controlo *ex post* concerne, a tarefa dos parlamentos encontra-se habitualmente facilitada, posto que as contas são auditadas nuns casos por um auditor geral, noutros por um Tribunal de Contas. E as considerações decorrentes dessas auditorias são sempre um elemento precioso a levar em conta em futuros orçamentos, contribuindo assim para uma mais eficaz escrutínio das finanças públicas.

O caso português de “cooperação estratégica” entre a Comissão de Orçamento e Finanças e o Tribunal de Contas, designadamente por força das auditorias ao abrigo da Lei de Enquadramento Orçamental, é um modelo exemplar.

O bom desempenho do controlo parlamentar neste particular, exige, naturalmente, recursos humanos e técnicos qualificados, por um lado e por outro, que se estimule o *input* público nas diversas fases do ciclo do processo orçamental. Daí a importância e o valor de unidades técnicas de apoio aos Parlamentos, não partidárias e independentes, para pro-

cederem à análise objectiva das matérias financeiras e daí também a utilidade de agências independentes de análise do Orçamento que mitiguem a assimetria de informação entre Parlamento e Executivo.

Feita esta abordagem preliminar, importa analisar, em concreto, o *status quo* do controlo parlamentar português em matéria de finanças públicas.

Há três documentos capitais no que releva do papel do Parlamento em sede e nos termos da Constituição da República Portuguesa:

As Grandes Opções do Plano, a Lei do Orçamento e a Conta Geral do Estado (arts. 91º, 106º e 107º da Constituição da República Portuguesa, respectivamente).

3. As Grandes Opções do Plano são o primeiro momento temporal do controlo parlamentar português *ex ante* uma vez que a sua apresentação até 30 de Abril de cada ano, dá um primeiro sinal das orientações do governo em matéria de política económica. E contém ainda uma participação activa do Conselho Económico Social, expoente cimeiro dos agentes económicos, patronais, sindicais e demais organismos oriundos da sociedade civil. A sua apreciação pelo Parlamento, condiciona o próprio orçamento que é a sua “expressão financeira”, dado que esta tem de respeitar “as opções do plano anual” (art. 105º, 2 da C.R.P.).

O crivo parlamentar do Plano no caso português, sendo importante e fundamental na função parlamentar de controlo *ex ante*, está, contudo, debilitado atenta a baixa densidade normativa das GOP’S. Estas habitualmente são um mero



repositório do Programa do Governo. E não contêm, como deveriam conter, uma reflexão mais aprofundada e sagaz sobre as prioridades políticas do país, com uma visão estratégica de médio e longo prazo. Eis uma postura recorrente que urge superar nos tempos vindouros. A proactividade pedagógica da Assembleia da República de parceria com o Conselho Económico Social, constituirá, porventura a única via estreita mas sábia para alcançar tão necessário quão inestimável desiderato.

4. O Orçamento do Estado é uma figura compósita que abrange o Orçamento do Estado propriamente dito e o Orçamento da Segurança Social (art. 105º do C.R.P.).

O Orçamento do Estado tem uma função constitucional dupla, uma vez que por um lado, estabelece o plano financeiro do Estado e por outro, autoriza a cobrança de impostos e a realização de despesas.

Originariamente, a metodologia do processo orçamental em Portugal era uma figura dualista, já que consistia na aprovação pela A.R. de uma “lei do orçamento” que continha as bases do orçamento, após o que o Governo por decreto-lei aprovava o orçamento propriamente dito. Mas em 1982, com a primeira revisão constitucional, assistiu-se a um inegável reforço do controlo parlamentar, ficando a aprovação do orçamento cometida em exclusivo ao Parlamento e competindo ao Governo apenas a tarefa de o executar.

É preciso continuar o processo de reformas no domínio orçamental. Sem perder de vista a disciplina fiscal necessária e na esteira do que recomenda a OCDE, o Parlamento deveria ter mais tempo para discutir e aprovar o orçamento, com recurso a especialistas, sendo recomendável um prazo

de 60 a 90 dias. A orçamentação deveria ser por programas e com um tecto plurianual para a despesa, com o objectivo de definir sectorialmente e num horizonte temporal mais vasto a programação da despesa e a arrecadação da receita. Acresce que deveria ser reforçado o controlo da utilização das PPP'S, mormente no domínio da administração regional e local e ainda o recurso à empresarialização dos hospitais, áreas susceptíveis de constituírem buracos negros no processo orçamental, que urge sindicatar atenta a gravidade das suas consequências financeiras para as gerações futuras. É ainda fundamental acabar com a “evasão estatística” decorrente de responsabilidades públicas situadas fora do perímetro das “contas de Bruxelas”. E é, por último, imperioso criar mecanismos travão da utilização abusiva do recurso desregrado ao artigo 161º, alínea h) da Constituição da República Portuguesa, relativo aos limites ao endividamento ou à realização de operações de crédito.

5. Por outro lado, o controlo *ex post* das finanças públicas, *maxime* a fiscalização da execução do orçamento, tem vindo a ser feito entre nós numa dupla vertente, de natureza técnico-jurídica pelo Tribunal de Contas e numa óptica mais política pela Assembleia da República.

O seu momento mais alto é, sem sombra de dúvida, a Conta Geral do Estado relativamente à qual o Tribunal de Contas emite um Parecer e a Assembleia da República aprecia e aprova (art. 107º do C.R.P.). Há um *deficit* claro de visibilidade política e mediática do processo de apreciação e discussão da Conta Geral do Estado. A dignidade e a relevância das matérias ínsitas na Conta Geral do Estado exigem uma reformulação do enfoque político da mesma. Desde logo, pela necessidade de julgar politicamente os responsáveis pela boa ou má execução do orçamento. Mas também para



que, diagnosticando as deficiências do cumprimento objetivo e rigoroso das contas, como é o caso da implementação a todos os níveis da administração de um critério uniforme contabilístico, o *so called* POCP, se antecipem soluções que constituam um *upgrade* da *good governance da res publica*.

6. Mister se torna, porém, relevar que, sem desprimor de novos passos a dar, Portugal está hoje num ponto na linha da frente no que concerne às melhores práticas de escrutínio parlamentar das finanças públicas, com a criação em 2006 pela Resolução nº 53/2006 da UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental.

Trata-se de um organismo independente, crucial no apoio técnico aos deputados no âmbito orçamental e financeiro, com especial ênfase no Orçamento do Estado, Conta Geral do Estado, Execução Orçamental, revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento e impacto orçamental de iniciativas legislativas e outros trabalhos dimanados, directa ou indirectamente, da Comissão de Orçamento e Finanças.

E que emula, ao cabo e ao resto, o que de melhor há no estado da arte de controlo das finanças públicas, em que avulta como paradigma o Congressional Budget Office dos Estados Unidos da América.

Um organismo como a UTAO, pode ter o potencial de fornecer ao poder legislativo a *expertise* necessária para este terçar armas com o Executivo em matéria de finanças públicas, simplificando a complexidade, promovendo a transparência, reforçando a credibilidade, estimulando a confiança, servindo a maioria e minoria parlamentares e providenciando respostas rápidas.

Mais do que assessorar o poder legislativo, uma unidade técnica independente deste tipo pode efectivamente contribuir para melhorar a eficiência do processo orçamental.

Mas convenhamos que este *status quo* do controlo orçamental por parte do Parlamento está ainda longe do patamar de excelência que se aspira na monitorização, acompanhamento e avaliação de uma política de gestão das finanças públicas sã, equilibrada e sustentável.

É fundamental ainda que, como também sustenta a OCDE, se avance para a realização por parte de uma entidade independente da avaliação dos indicadores de desempenho e dos resultados para assegurar a qualidade e a credibilidade da informação. Só assim se poderá alicerçar a fundamentação para a tomada de decisão correcta e no momento azado versando dinheiros públicos.

7. *Last but not the least*, dir-se-á, na linha do que defende Vítor Bento e outros *opinion makers*, que a qualidade do controlo parlamentar das finanças públicas passa inexoravelmente pela criação de um novo organismo. Independente, isento e superiormente qualificado, para actuar em cooperação com o Parlamento, com vista a analisar e divulgar todas as variáveis técnicas fundamentais do planeamento macroeconómico e orçamental, designadamente no que respeita a previsões macroeconómicas, inflação e desemprego expectáveis, avaliação de obras públicas e concursos públicos e parcerias público-privadas.

Só assim se poderá ver “além da Taprobana”...

8. À laia de conclusão, diremos que o processo orçamental português tem sofrido uma evolução significativa e muito



positiva nos últimos anos, com o desiderato de melhorar a disciplina orçamental e a eficiência da despesa pública.

A par com as reformas estruturais do sector público, com destaque para a reforma da segurança social com vista a reforçar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, o processo orçamental tem evoluído entre nós para um sistema mais flexível e mais orientado para o desempenho.

Melhorou-se a cobertura e a oportunidade temporal dos dados da execução orçamental, criou-se a figura do Financial Controller em diversos ministérios, modernizou-se o sistema de gestão de tesouraria, criaram-se em 2007 novas leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais para reforçar a sua disciplina financeira e o próprio Tribunal de Contas passou a dispor de uma nova Lei Orgânica que lhe conferiu mais e melhores competências, enfatizando o seu munus pedagógico e vincando o seu perfil dissuasor.

Mas convenhamos que o controlo parlamentar só sairá reforçado se doravante o escrutínio se centrar cada vez mais num orçamento orientado por programas e por um tecto plurianual de despesa, com uma informação isenta e fiável sobre o seu desempenho e com uma integração gradual da informação sobre as decisões orçamentais.

Há, seguramente, um longo caminho ainda a percorrer. Mas a única atitude lúcida e responsável é a de perseverar nas reformas, diligentemente, empenhadamente. Não é manifestamente desistir, claudicar ou capitular.

Como um dia disse o poeta... “o caminho faz-se caminhando”.

La répartition de la fonction de contrôle de la dépense entre le ministère du budget et les ministères gestionnaires

Contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Il n'y a pas de bonne gouvernance des finances publiques sans bon contrôle de la dépense.

La LOLF en donnant beaucoup plus de responsabilités aux ministères gestionnaires dans le domaine financier a conduit à reposer la question du positionnement des acteurs du contrôle de la dépense tant du point de vue budgétaire que comptable.

Deux questions peuvent être posées à ce sujet :

- quelles sont les fonctions de contrôle qui incombent pleinement au ministère du budget d'une part et aux ministères gestionnaires d'autre part?
- dans quelle mesure le partage de la fonction financière entre Bercy et les gestionnaires, conduit à faire évoluer la nature et l'étendue des contrôles?



Frank Mordacq

Chef du service du contrôle budgétaire et
comptable ministériel

I. Les fonctions de contrôle exclusives du ministère du Budget et des ministères gestionnaires

Au regard des compétences et des responsabilités des acteurs institutionnels avec la LOLF, on peut affirmer qu'il y a des compétences exclusives en matière de contrôle.

Certaines tâches de contrôle sont de façon irréfragable de la compétence exclusive du ministère du budget. D'autres sont de façon irréfutable de la responsabilité pleine et entière du ministère gestionnaire.

1. Les compétences exclusives de contrôle du ressort du ministre du budget

Le ministre du budget (et des comptes publics) a pour fonction de présenter le budget de l'Etat au nom du gouvernement et d'en garantir l'exécution. Il présente la loi de règlement qui intègre les comptes de l'Etat tant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité générale, celle-ci étant soumise à certification.

On peut dire que le ministre du budget est en quelle sorte «accountable» dans le domaine financier puisqu'il s'engage sur des objectifs financiers et rend compte des résultats obtenus sur les finances de l'Etat.

Il faut donc que le ministre dispose des outils de contrôle nécessaires pour les deux fonctions essentielles qu'il exerce à ce titre: garantir la soutenabilité budgétaire et la qualité comptable.

- Garantir la soutenabilité budgétaire. Si la soutenabilité a priori est assurée par la direction du

budget dans les modes de construction de la loi de finances d'un point de vue macroéconomique, la fonction de soutenabilité de l'exécution, c'est-à-dire du respect de la norme de dépenses en gestion appartient au contrôle budgétaire du fait de sa proximité avec le gestionnaire. Dans le cadre de l'exercice concret de ce contrôle de l'exécution budgétaire, figurent notamment le respect de la réserve de précaution (dont le principe est prévu par la LOLF) à travers le visa de la programmation budgétaire initiale; le respect de la prévision d'emploi et de masse salariale s'agissant des dépenses de personnel; l'assurance que sont financées les dépenses obligatoires: les restes à payer sur l'année (sur les autorisations d'engagement du passé) et les dettes du passé (les charges à payer); le financement sous enveloppe de tout nouvel événement de gestion.

- Garantir la qualité comptable. Il appartient au comptable public à la fois de payer la dépense et d'en tenir la comptabilité. S'agissant du paiement de la dépense, il est conduit au regard du décret du 29 décembre 1962, à exercer un contrôle préalable de régularité des ordres de dépenses (disponibilité des crédits, exacte imputation de la dépense, validité de la dette, caractère libératoire du règlement) qui sont émis par l'ordonnateur en vertu du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables «payeurs». Le contrôle préalable au paiement de la dépense s'explique par la nécessité que celui-ci soit effectué au bon bénéficiaire sachant que le comptable supporte, à ce titre, une responsabilité personnelle et pécuniaire.



Pour ce qui est de la tenue de la comptabilité générale, désormais certifiée par la Cour des Comptes, la LOLF (article 31) désigne les comptables publics comme «étant chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat» et de veiller au «respect de l'ensemble des règles comptables pour que les comptes soient réguliers, sincères et donnent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat». Il s'agit donc d'un renforcement du contrôle comptable voulu par le législateur organique, de façon à garantir la bonne qualité comptable des opérations. Ceci justifie notamment que le comptable ait le dernier mot en cas de divergence sur un montant de provisions à inscrire dans les opérations d'inventaire.

Par ailleurs, il appartient au ministère du budget et des comptes d'assurer la «normalisation» des contrôles internes financiers: budgétaire et comptable.

Rappelons qu'à la différence de beaucoup d'autres pays développés qui ont adopté la comptabilité en droits constatés (Etats-Unis – Royaume-Uni – Canada), la France présente un compte unique de l'Etat sous l'autorité du ministre du budget et non des comptes séparés par ministère. C'est notamment parce que cette comptabilité est tenue pour l'Etat tout entier par le ministère du budget que les comptables appartiennent à ce ministère et non à chaque ministère gestionnaire.

*

* *

Afin de garantir au mieux et sans redondance l'efficacité des contrôles et favoriser une vision transversale de l'ensemble de la chaîne de la dépense, le ministre du budget a intégré l'ensemble des contrôles de nature financière au niveau

central, auprès de chaque ministère, gestionnaire au sein d'un service financier unique: le contrôle budgétaire et comptable ministériel. C'est l'interlocuteur financier unique de proximité.

2. Les fonctions de contrôle qui incombent aux ministères gestionnaires

Commençons par indiquer que le contrôle de gestion est évidemment de la responsabilité pleine et entière du ministère gestionnaire. On sait d'ailleurs que le terme «contrôle» est impropre puisqu'il s'agit du pilotage et de la maîtrise de la gestion destinés à mesurer l'atteinte des résultats au regard des moyens engagés. Même si la question a pu être rapidement débattue au moment de la mise en œuvre de la LOLF, il va de soi que ce contrôle de gestion revient aux ministères gestionnaires, soit directement sous l'autorité du responsable de programme, soit sous l'autorité directe ou indirecte du directeur financier, voire du secrétaire général. Cela n'interdit pas d'ailleurs que le ministère du budget soit informé du processus et des résultats de ce contrôle de gestion en ce qu'il éclaire la performance.

La mise en œuvre du contrôle interne est également de la responsabilité pleine du ministère gestionnaire. Sous le vocable de contrôle interne, il faut comprendre l'ensemble des procédures et pratiques internes destinées à fournir une assurance raisonnable quant à la bonne réalisation des opérations. Ceci comprend naturellement la fiabilité des informations financières (budgétaire et comptable) mais aussi le respect de la réglementation et concerne l'ensemble des sécurités internes destinées à prémunir l'organisation ministérielle contre les risques. Il est vrai que ce contrôle interne n'est pas encore complètement déployé par les ministères gestionnaires. Pour prendre un exemple, l'abandon par le contrôle financier du



contrôle de régularité, notamment des marchés, par le décret du 27 janvier 2005, conduit les ministères gestionnaires à se doter du processus de contrôle nécessaire. En matière budgétaire comme en matière comptable, il s'appuie sur les règles générales définies par le ministère du budget et des comptes.

Au-delà du contrôle interne, se pose la question de l'audit interne, comme activité indépendante et objective pour s'assurer de la bonne prise en compte de la maîtrise des risques. Celui-ci a notamment pour vocation de s'assurer de la bonne mise en place des contrôles internes au sein d'une structure ainsi que d'apporter une contribution à une meilleure efficacité à l'organisation. Le ministère des finances et celui de l'agriculture disposent d'un dispositif d'audit opérationnel, indépendant et doté de moyens. Le ministère des finances qui connaît déjà des organismes d'audits comptables avec la MAEC (mission d'audit, d'évaluation et de contrôle), s'est doté d'un comité ministériel d'audit en 2008 avec un rattachement au secrétaire général. Le ministère de la défense par arrêté du 11 octobre 2007 a créé un comité rattaché directement au ministre

Les inspections ministérielles ont naturellement leur place à la fois dans la méthodologie et dans la conduite de ces audits.

Cette présentation des fonctions exclusives de contrôle ne suffit cependant pas à éclairer le débat sur la nature et l'étendue du contrôle. Force est de constater que le partage de la fonction financière qui s'est opérée avec la mise en œuvre de la LOLF a eu pour effet une certaine interpénétration des contrôles.

II. L'évolution des contrôles induite par une fonction financière partagée

1. Une fonction financière partagée

On peut dire que la fonction financière est partagée entre le ministère du budget et les ministères gestionnaires pour au moins deux raisons :

- elle est partagée dans les décisions financières générales puisque les ministres sont désormais associés aux orientations générales en matière de finances publiques («collégialité gouvernementale») et, une fois les plafonds de dépense arrêtés, en cours de gestion, «chaque ministre est désormais son propre ministre des finances», notamment pour les redéploiements internes.
- elle est également partagée dans la chaîne d'exécution de la dépense qui est un processus continu qui démarre dès l'engagement juridique (qui est l'œuvre du gestionnaire), se poursuit par la constatation du service fait (le gestionnaire), puis le paiement (le comptable) et enfin se termine par les opérations d'inventaire au moment de la clôture des comptes (gestionnaire et comptable).

On peut parler de fonction comptable partagée puisque c'est le gestionnaire qui pose le premier acte de comptabilité générale avec la certification du service fait. Elle est d'autant plus partagée que le système d'information (ACCORD en administration centrale aujourd'hui, CHORUS à partir de 2009-2010) est commun grâce au système de «workflow» où interviennent tous les acteurs de la dépense.



Cette osmose de la fonction financière conduit de fait à une interpénétration des contrôles, en faisant évoluer la nature et l'étendue de ceux-ci.

2. Des contrôles budgétaires et comptables collaboratifs et adaptés aux enjeux

- Un contrôle budgétaire recentré et fondé sur le dialogue

Plusieurs phases successives d'évolution du contrôle financier ont permis de quitter le contrôle exhaustif des actes et leur contrôle de régularité en se recentrant sur le cœur de métier budgétaire.

Le décret du 16 juillet 1996 a institué un contrôle financier déconcentré de nature modulée en fonction de la nature et des enjeux de la dépense. Un mécanisme de même nature a été instauré pour l'ensemble des dépenses par le décret 27 janvier 2005 concomitant à la mise en œuvre de la LOLF permettant de recentrer le contrôle de la dépense sur «la soutenabilité budgétaire» qui s'exerce en amont à travers le visa sur la programmation budgétaire initiale des crédits par le gestionnaire. On a vu (cf. I-1) qu'il s'agissait d'une fonction exclusive du ministre du budget. Il s'agit pour le CBCM de vérifier le caractère «sincère» des prévisions de dépenses et d'emplois et «leur compatibilité dans la durée avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique».

En cours d'exécution, le contrôle est recentré sur les seules données budgétaires et s'exerce de façon modulée. Le texte consacre l'abandon de tout contrôle de régularité des actes, notamment des marchés, sauf cas exceptionnel sur les recrutements. Le contrôle budgétaire a ainsi pour fonction de prévenir les risques budgétaires et de s'assurer de la soutenabi-

lité des engagements juridiques au regard de la programmation. Il adapte en conséquence ses capacités de contrôle, soit par des visas, soit par des avis, en fonction des enjeux budgétaires, à travers la fixation d'un seuil de dépenses. Cette modularité dépend de l'existence ou non d'un contrôle interne budgétaire de qualité chez le gestionnaire, ce qui se traduit aujourd'hui par des seuils différents suivant les ministères, voire les directions.

Environ 5% des actes seulement font l'objet d'un visa, ce qui témoigne de la forte confiance faite aux gestionnaires dans l'exercice de leur responsabilité. Mais, le fait que cela représente environ 80 % des dépenses hors titre 2, illustre aussi la proportionnalité du contrôle aux enjeux.

En réalité, un dialogue budgétaire constructif s'est instauré en pratique entre contrôleur et contrôlé:

- quasiment aucun refus de visa n'est prononcé dans la mesure où toute difficulté signalée par le contrôleur conduit de fait le gestionnaire à mieux présenter sa demande d'engagement;
- le CBCM exerce de fait une fonction de conseil à travers la fonction de visa et lors de l'examen des comptes-rendus trimestriels d'exécution budgétaire. Cette fonction de conseil semble appréciée par les gestionnaires.

Il faut également mentionner que le texte du 27 janvier 2005 prévoit d'autres formes de contrôle que le contrôle a priori, puisqu'il permet de positionner un certain nombre de contrôles a posteriori ainsi que procéder à des évaluations des circuits et procédures. Ils peuvent avoir pour effet d'opérer des corrections sur des actes en cours d'exécution ou plus généralement de rétroagir sur l'intensité des contrôles a priori.



Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un groupe de travail s'est penché sur la simplification des procédures internes à l'Etat. Dans son relevé de décision du 12 décembre 2007, le comité de modernisation des politiques publiques a posé le principe d'une nouvelle réforme du contrôle budgétaire «afin de le rendre plus efficace et plus opérationnel». L'objectif est de rendre le contrôle moins procédural et plus stratégique, pour qu'il remplisse bien son rôle de veiller à la soutenabilité budgétaire. Il est ainsi envisagé «d'expérimenter une suppression du visa préalable avec un remplacement par un comité d'engagement en amont». Cette expérimentation se déroule au ministère de la culture en 2009 sous forme d'un comité financier. L'extension de cette expérimentation dépend notamment des outils de contrôle interne budgétaire que les gestionnaires sont capables de mettre en œuvre pour prévenir les risques budgétaires.

Ce projet semble être l'aboutissement d'un processus qui tend à faire du contrôle budgétaire un véritable contrôle des risques, adossé aux processus de contrôle interne des ministères, qui accompagne et conseille ceux-ci dans leurs responsabilités de gestionnaires. Il s'agit bien d'un nouveau mode de gouvernance financière appliqué au contrôle de la dépense.

- Un contrôle comptable de plus en plus partenarial

Les contrôles du comptable ont également été rénovés s'agissant du paiement de la dépense avec la mise en place d'un contrôle hiérarchisé de la dépense qui permet de le recentrer sur les principaux risques et enjeux. A partir d'une analyse de risques fondée sur les pratiques des ordonnateurs, les comptables publics proportionnent les contrôles en modu-

lant le moment du contrôle, le champ du contrôle (contrôles par sondages) et l'intensité de celui-ci.

Pour les dépenses à faible risque, l'échantillon de contrôle est inférieur à 10% des mandats, ce qui permet aussi d'accélérer les délais de paiement.

L'étape ultime est le contrôle partenarial, qui consiste à évaluer, d'un commun accord avec le gestionnaire, la fiabilité des procédures pour s'assurer de la maîtrise convenable des pratiques financières. Le comptable peut alors renoncer à toute forme de contrôle a priori et se borner à vérifier la pérennité de la qualité des pratiques. Le contrôle partenarial implique des procédures formalisées et auditables. Il est particulièrement adapté aux dépenses de gestion nécessitant lors de la validation du service fait, des rapprochements avec diverses données de gestion sous la maîtrise de l'ordonnateur comme les frais de déplacement. La pratique du contrôle partenarial est encore marginale mais la combinaison de la généralisation du service facturier et de la mise en œuvre prochaine de CHORUS devrait conduire à son développement sinon à sa généralisation.

Une nouvelle forme de contrôle partenarial de la dépense est instaurée avec la mise en place de services facturiers qui sont des centres de traitement et de paiement des factures, placés sous l'autorité du comptable. La fonction comptable partagée s'exerce «in vivo» puisque sur un même plateau, des personnels de l'ordonnateur affectés chez le comptable et ceux du service dépenses du comptable reçoivent les factures en un point unique pour traiter les dossiers de liquidation, assurer l'ensemble des contrôles et mettre en paiement. Plutôt que des contrôles successifs de la facture chez l'ordonnateur puis chez le comptable, est donc mis en place un contrôle unique qui permet d'accélérer les délais de paiement.



Les services facturiers sont en place dans les trois quarts des ministères à ce jour chez les CBCM et leur installation est prévue dans les services déconcentrés avec le déploiement de Chorus.

La fonction comptable partagée conduit enfin à ce que la mise en place d'un contrôle interne comptable relevant de la responsabilité du ministère gestionnaire conduise de fait le secrétaire général de chaque ministère à associer étroitement le CBCM dans le pilotage des opérations. Il s'agit de contribuer à la maîtrise des risques inhérents aux procédures comptables et financières de l'Etat, afin d'assurer la qualité de ses comptes. Il recouvre tant l'organisation des services que la documentation des procédures et la traçabilité des opérations. Il n'est donc pas anormal que le plus haut fonctionnaire de chaque ministère, le SG, et le comptable du ministère, le CBCM, unissent leurs efforts pour s'assurer du respect des procédures auprès de l'ensemble des responsables de programme. A travers l'établissement d'un «programme d'action ministériel» construit à partir des observations d'audits du certificateur ou des réserves de celui-ci, les deux acteurs définissent des priorités de contrôle sur l'ensemble des processus comptables afin de mieux maîtriser les risques.

- L'articulation des contrôles budgétaire et comptable

En pratique, les contrôles exercés par le CBCM, dans la sphère budgétaire et dans la sphère comptable, ne sont pas redondants puisque le contrôle budgétaire intervient en amont du service fait, alors que le contrôle comptable intervient en aval du service fait. Le fait que le comptable soit également le payeur permet, au moment du contrôle du paiement, de découvrir des problèmes nés au moment de l'enga-

gement (absence d'AE pluriannuelle, pas d'engagement juridique ...).

Le recentrage ou la modularité des contrôles exercés par le CBCM, conduisent naturellement à harmoniser les pratiques: contrôle modulé, par sondage, a posteriori, etc.

Au-delà des contrôles internes que doivent s'approprier les gestionnaires, se pose la question du travail collaboratif qui peut s'exercer au titre de l'audit interne. Qu'il soit budgétaire, comptable ou mixte, l'audit, dont le pilotage est rattaché au plus près du ministre gestionnaire, peut se nourrir des analyses des contrôleurs budgétaire et comptable. Par exemple, à ce jour, le contrôleur budgétaire mène déjà des travaux d'évaluation des circuits et procédures.

*

* *

Ces nouvelles modalités de contrôle favorisées par les nouvelles responsabilités des gestionnaires, sont les conséquences du caractère partagé des fonctions. Elles illustrent également la réalité et l'utilité d'une fonction de conseil et de dialogue entre les différents acteurs financiers. Loin d'une opposition qui pouvait exister au siècle dernier entre contrôleur et contrôlé, ce nouveau mode de gouvernance partagée des contrôles est une participation positive à l'établissement d'un bien commun du contrôle des finances de l'Etat.



A evolução do controlo externo das Finanças Públicas em Portugal

Do controlo administrativo à auditoria de resultados, ou, melhor, à auditoria de “qualquer tipo e natureza”, com reforço da vertente jurisdicional, no Tribunal de Contas Português

1. Notas preliminares

A evolução, mais rigorosamente, a transformação radical de que foi objecto o Controlo Externo dos Dinheiros Públicos em Portugal, no decurso dos últimos 20 anos, constitui um reconhecido caso de sucesso, o qual, a meu ver, só foi possível, porque ao arripio da boa tradição portuguesa, não foi fruto de qualquer habilidade ilusória de última hora, nem da importação, tardia, por um qualquer “iluminado” de uma nova moda estrangeira, porém, já velha na origem.

Desta vez, a profunda transformação operada no Controlo Externo Português da Gestão Financeira Pública constituiu o resultado, por um lado, de um trabalho sério e longo de preparação e de planeamento, desenvolvido, contra ventos e marés, por Homens atentos e abertos aos sinais da modernidade e, por outro lado, representou a vitória do agir persistente de Homens inteligentes e sábios que, no momento oportuno, no momento decisivo, no único momento possível,



Carlos Moreno
Conselheiro do Tribunal de Contas

quiseram e souberam concretizar, de forma irreversível, a mudança e a modernidade.

Portugal, na minha avaliação, é, hoje, um país no qual, a missão, a estratégia, a organização, o funcionamento, bem como os meios humanos e, sobretudo, o agir destes, do Controlo Externo das Finanças Públicas se impõem, objectivamente, não só pela respectiva modernidade, mas também pela sua eficácia e, não menos importante, pela credibilidade e tranquilidade que oferecem aos cidadãos e estes reconhecem.

O que acabo de referir é tão mais assinalável, quanto é certo estar-se, em Portugal, na minha opinião, longe de se poder estender idêntica apreciação à Gestão dos Dinheiros Públicos.

Daí que, tal como também pessoalmente o avalio, ao Controlo Financeiro Externo em Portugal esteja, para além de tudo o mais, cometida a relevante tarefa de, activamente, construtivamente, sem delongas, contribuir, diria mesmo forçar a Gestão Financeira Pública (de todo o Sector Público) a modernizar-se e a tornar-se instrumento de rigor, de transparência, de economia, de eficiência, de eficácia e de equidade intergeracional, numa palavra, a tornar-se veículo da realização do interesse público, no dispêndio do dinheiro dos contribuintes.

As Instituições, as Organizações, mesmo os Órgãos de Soberania do Estado são inertes, porque não têm vida própria. É a alma dos Homens e das Mulheres que, em cada tempo, integram e lideram as Instituições, que lhes dá vida, que lhes dá vontade, que lhes dá passado e que lhes dá futuro.

Ao comemorarmos os 160 anos do nosso Tribunal de Contas, é aos Homens e às Mulheres que, nos últimos 20 anos, deram expressão e foram o rosto da sua vontade e da sua

acção inovadora, e que constituem a memória do seu passado recente e a esperança do seu futuro próximo, que eu quero, fazer uma referência e, sobretudo, prestar uma homenagem sentida.

Ao quase findar a minha vida activa, depois de 45 anos de estudo e de acção no domínio do Controlo Financeiro Público (com dois interregnos produtivos no domínio da gestão), evocar os principais Homens e Mulheres que transformaram o Controlo Externo das Finanças Públicas em Portugal, tanto os que foram os autores reais das mudanças, como os que as sonharam, já que no meio de todos eles vivi, sendo um caminho de risco (porque muitos dos anónimos, mais importantes, serão certamente omitidos) constitui uma agradável peregrinação ao passado, mas, também, um gostoso exercício de desnudamento de pequenos factos e segredos que tenho guardados na minha memória e no meu coração.

2. As transformações do Controlo Externo dos Dinheiros Públicos em Portugal e os seus principais Actores

Em 1980, quando, com 39 anos de idade, fui nomeado Director Geral do Tribunal de Contas, o seu Presidente, Conselheiro Pinheiro Farinha, tinha já sido nomeado pelo Presidente da República, por força da CRP de 1976, a qual tinha também integrado o Tribunal de Contas nos Órgãos de Soberania.

Todavia, os respectivos Juízes continuavam a ser de nomeação – apesar de tudo vitalícia – do Ministro das Finanças, tal como, até à entrada em vigor da Constituição Democrática, o tinha sido também, o próprio Presidente do TC.



Os Serviços de Apoio do TC – a DGTC – constituíam uma Direcção Geral integrada, organicamente, no Ministério das Finanças, tal como o Orçamento do próprio Tribunal, cabendo ao Ministro das Finanças e/ou aos Secretários de Estado do Ministério despachar todos os assuntos de gestão, incluindo a nomeação do pessoal dos quadros do TC.

À época, tirando o Presidente, os Juizes e o DG, o Tribunal não contava, nos seus efectivos, com qualquer licenciado.

Limitava a sua acção ao controlo da mera legalidade *stricto sensu* e da regularidade financeira e apenas de parte das operações do Sector Publico Administrativo (a Segurança Social, por exemplo, não remetia contas ao TC), estando o Sector Público Empresarial completamente excluído do controlo do Tribunal.

O controlo então exercido era apenas formal, burocrático e exercido tão só na sede do Tribunal, sobre os documentos que as entidades fiscalizadas expressamente preparavam e organizavam, para efeitos de visto prévio ou de prestação de contas.

Recordo bem a primeira grande surpresa que tive, naquele tempo, no TC, quando me dei conta de que, por espírito de bem servir e para melhor realizar o interesse público, os funcionários mais credenciados do Tribunal se deslocavam, graciosamente, aos Serviços para os “ajudarem” a bem preparar (isto é como o Tribunal gostava) as suas contas e os seus processos de visto, antes de os remeterem para o Órgão Fiscalizador. Era sabido, então, no TC, que os Serviços do Estado, a par dos seus arquivos gerais e normais, reservavam um pe-

queno armário para nele acomodarem os documentos “privativos” do TC.

Ao ser empossado, foi-me dada a missão explícita, por parte das entidades que me nomearam Director Geral do TC, de, em estreita cooperação com o Presidente do Tribunal, estudar e preparar uma profunda reestruturação do Órgão Fiscalizador das Finanças do Estado.

Embora informalmente, ficou então também acordado que a reforma do TC devia orientar-se para a adopção das soluções mais modernas, compatíveis com o sistema português, e, sobretudo, que a minha primeira tarefa, até porque era jovem, seria a de mudar mentalidades, hábitos e posturas, já que qualquer Reforma do TC teria de começar pelos meios humanos e o seu modo de pensar, de estar e de agir.

Quando, em 1986, deixei a DGTC, por ter sido nomeado primeiro Juiz português do Tribunal de Contas Europeu, entendi, aliás por impulso e com o incentivo e o apoio do então Presidente Pinheiro Farinha, com ele fazer um balanço do que, ambos, embora o Presidente com mais autoridade e sucesso, tínhamos concretizado, em matéria de preparação da Reforma do TC.

Resumindo, foi, então, nossa convicção – e continua, hoje, a ser a minha – que tanto interna, como externamente, tínhamos conseguido verdadeiras revoluções nas mentalidades e nos hábitos quer dos gestores financeiros públicos, quer dos funcionários dos serviços de Apoio do TC, quer dos próprios responsáveis políticos.

Dispúnhamos, então, também, já quadros técnicos de elevada competência e prestígio, embora ainda em número



limitado, quer ao nível dos dirigentes, quer dos efectivos dos Serviços de Apoio, dos quais destaco, com honra e saudade, a Dra. Manuela Gonçalves e, com enorme satisfação e amizade, os Conselheiros Ernesto Cunha, José Tavares e António Silva e, bem assim, todos os que, hoje, ainda aqui estão ou que recordamos como os heróis quotidianos da mudança.

Igualmente, então, a Segurança Social já passara a remeter as suas Contas ao Tribunal.

Por outro lado, o Visto prévio, que chegara a ter mais de 200.000 processos atrasados, estava em dia.

Por seu turno, a prestação de contas ao Tribunal obedecia a novas Instruções, disciplina e rigor e os seus funcionários haviam iniciado os exames “in loco”.

As Secções Regionais do TC já dispunham, ambas, de instalações e, uma, de Juiz e de parte dos funcionários.

Todavia, o controlo realizado pelo Tribunal continuava a ser manifestamente administrativo, incidindo tão só sobre a legalidade e a regularidade financeiras e, mesmo assim, no sentido mais restrito daqueles termos.

Encontrava-se, porém, mais desburocratizado e menos formalista e mais próximo da realidade gestonária dos dinheiros públicos.

Com o objectivo claro de bem preparar a Reforma do Tribunal, asseguradas que estavam as primeiras transformações, ao nível da renovação qualitativa dos meios humanos e da melhoria do contexto interno e externo que envolvia o TC, verificámos, o então Presidente e eu, que estavam também avançados os trabalhos de estudo e de preparação de

uma nova lei orgânica do Tribunal, com um anteprojecto de lei já concluído, no qual, por força da RCM nº43/83, de 24 de Setembro, se concretizavam aspectos altamente inovadores, tais como o reforço da independência e da eficácia do Tribunal, bem como a extensão do seu controlo à boa gestão dos dinheiros públicos e, até, à “moralização” da actividade administrativa. Isto, a par, como expressamente se referia já em 1983, de que o TC se assumia como a consciência financeira da actividade de Administração Central, Regional e Local, incluindo o Sector Empresarial do Estado, para o que seria, todavia, imprescindível reestruturar o TC e os seus Serviços de Apoio, bem como redefinir, para além das estruturas orgânicas, novos meios técnicos e humanos, sem esquecer que do corpo de Juizes do TC deveria obrigatoriamente fazer parte licenciados nas áreas de gestão, economia ou finanças.

O impulso político para o arranque da preparação daquele novo edifício legislativo para o TC ficou a dever-se aos então Primeiro Ministro, Dr. Mário Soares e Ministro das Finanças, Prof. Doutor Hernâni Lopes, tendo o trabalho técnico ficado a cargo do Presidente Pinheiro Farinha, do Conselheiro do TC, Dr. Monteiro Dinis, do Director Geral do TC, que hoje escreve estas linhas, bem como dos Drs. Rui Carp e Mário Baptista.

Terminada esta fase de preparação de inovadoras transformações do Controlo Publico Externo das Finanças do Estado, a sua concretização ficou dependente da vontade e da oportunidade do poder politico a levar a cabo, sendo certo que, entre 1984 e 1986, houve, por assim dizer, avanços e re- cuos e, até, temores, particularmente no que dizia respeito ao controlo da boa gestão financeira, bem como ao controlo do SPE, por parte do Tribunal de Contas.



Lembro-me, a este propósito, de um evento em que participei, para discussão daqueles dois pontos, no qual, para convencer um Membro do Governo da vantagem do controlo, pelo TC, da “boa gestão financeira”, contei a história verídica de um Hospital Público que havia adquirido, com respeito absoluto pela legalidade e regularidade financeiras, novo e sofisticado equipamento para o seu bloco operatório, mantendo-o, porém, um ano depois, empacotado nas caves, por a sua utilização carecer de obras profundas no dito bloco, para o poder instalar, e de formação profissional avançada para diverso pessoal, não havendo disponibilidades financeiras do Hospital para estes efeitos, o que, só após a compra do equipamento, tinha sido descoberto pelos correspondentes responsáveis.

Com a nomeação do Prof. Doutor Sousa Franco, como Presidente do TC, em 1986, a dinâmica da Reforma do TC ganhou novo impulso e autoridade, tendo logo a Lei do OE, para 1987, inserido uma disposição que expressamente determinava que, no prazo de 180 dias, proceder-se-ia à reestruturação do Tribunal de Contas e à redefinição, para além das estruturas orgânicas, de novos meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos objectivos do TC.

Nesta sequência e sob a batuta do Prof. Sousa Franco, com o envolvimento activo do Dr. Miguel Cadilhe, então Ministro das Finanças, ocorreu a 1ª. grande reforma legislativa do TC, consubstanciada na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Embora esta primeira reforma legislativa do TC tivesse ficado longe do que seria necessário para modernizar, actualizar e alinhar, com o que de mais progressivo era internacionalmente recomendado, o Controlo Financeiro Externo Português, a verdade é que constituiu um primeiro passo, no

sentido, designadamente, da independência do TC e da sua jurisdicionalidade e, sobretudo, de os Juízes do TC passarem a ser nomeados pelo seu Presidente e recrutados por concurso curricular, realizado perante um júri, constituído pelo Presidente e Vice Presidentes do TC e dois professores universitários, designados pelo Governo.

Desta 1ª reforma do TC ficou de fora o controlo do SPE e, bem assim, a apreciação da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia do dispêndio público), não obstante se terem consentido curtas alusões formais à “auditoria”.

Nesta medida, a 1ª grande reforma legislativa do TC, na era democrática, ocorrida em 1989, ficou aquém, quanto ao âmbito e à natureza do controlo, do insistentemente recomendado pela INTOSAI e pela EUROSAI, no tocante às modernas Instituições de Controlo Financeiro Externo.

Mesmo à distancia, no Luxemburgo, pude aperceber-me (oralmente e por escrito) da insatisfação do Professor Sousa Franco com a insuficiência desta reforma e da sua indómita vontade de continuar o combate por uma reforma moderna e progressista do TC, alinhada com o que de melhor se fazia nos Países desenvolvidos e democráticos.

Já comigo de novo no Tribunal de Contas (agora como Juiz) e decorridos mais de 6 anos sobre a 1ª Reforma do Tribunal, com a Lei nº 14/96, primeiro, e, logo de seguida, com a Lei nº 98/97, ambas publicadas com o Professor Sousa Franco como Ministro das Finanças – já que, como ele o referia, publicamente, do “lado de lá” (Governo legislador/controlado) realizaria o que sempre havia proposto e defendido do “lado de cá” (Tribunal de Contas/controlador) –, o TC viria a assumir, de forma exemplar e eminentemente progressista,



uma tríplice missão: a de realizar controlo preventivo (o visto); a de assumir a função de auditor público externo da legalidade, regularidade e do value for money da gestão financeira de todo o Sector Público, incluindo o empresarial, podendo, até, fiscalizar a gestão, por entidades privadas, de dinheiros públicos; e, bem assim, a função, indiscutivelmente jurisdicional, de apurar e efectivar responsabilidades, financeiras.

Esta mesma reforma guindou a auditoria, seja a de legalidade, seja a de resultados, seja, até, a de qualquer outro tipo ou natureza, a método privilegiado de controlo, e deferiu ao Tribunal a aprovação de Manuais de Auditoria e aos Juízes por estas responsáveis, a fixação dos programas e das metodologias a adoptar em cada uma, concretamente.

Esta verdadeira metamorfose ou revolução do Controlo Financeiro Externo em Portugal teve como seu indiscutível arquitecto e, mais do que arquitecto, seu autor moral e material, o Professor Doutor Sousa Franco, como, aliás, é público e notório, sem esquecer os contributos e o empenho, tangíveis, que vários Juízes do Tribunal e, sobretudo, o seu Presidente de então, o Conselheiro Alfredo de Sousa, deram para a consumação deste edifício legislativo.

Finalmente, em 2006, esta reforma viria a ser, cirurgicamente, completada e aprofundada, através da Lei nº 48/2006, a qual consolidou o TC como Órgão Supremo de Auditoria Pública e como Tribunal de efectivação das responsabilidades financeiras, reforçou a fiscalização prévia e concomitante, alargou a jurisdição do Tribunal e tipificou novas infracções financeiras, sendo de destacar a que se consubstancia na punição do não acatamento injustificado das recomendações do TC.

Este fecho da abóbada legislativa do TC ficou a dever-se ao actual Presidente do Tribunal, Prof. Guilherme d`Oliveira Martins, o qual, como Homem de Cultura, ordenou a exposição do retrato do Padre António Vieira na Sala das Sessões da 2ª. Secção do TC e, como Homem das Finanças Públicas, conciliou, nos Juízes da 2ª Secção, poderes jurisdicionais com o papel de Auditores, responsáveis máximos pelas auditorias do Tribunal.

É tempo de terminar.

Creio não sobraem, hoje, dúvidas de que o Tribunal de Contas Português representa um exemplo e um caso de sucesso para as Instituições de Controlo Financeiro Externo dos Países modernos e democráticos. E que, isso mesmo, é apontado e reconhecido, a nível internacional, nomeadamente no âmbito da INTOSAI e da EUROSAI.

Creio, também, não sobraem dúvidas de que todos os responsáveis, a todos os níveis, pela gestão dos dinheiros públicos, tal como a opinião pública e os contribuintes já se habituaram a respeitar o TC, nomeadamente pela importância, abrangência, oportunidade, credibilidade e eficácia com que tem intervido para promover e melhorar a legalidade e a boa gestão dos dinheiros públicos.

Por tudo o que deixo dito, julgo que podemos comemorar os 160 anos do TC com júbilo e com orgulho, e, também, com o sentimento, justo, do dever cumprido, porém e ainda, com a certeza e a vontade de que podemos, e devemos, fazer mais e melhor.



No contexto do 160º Aniversário do Tribunal de Contas de Portugal

Dans le contexte du 160^{ème} Anniversaire du Tribunal de Contas de Portugal

O controlo dos Tribunais de Contas: mudança e perspectivas

Le contrôle des Cours des comptes: mutations et enjeux



La nouvelle gouvernance financière publique: une réponse à la crise économique?

«Le contrôle des Cours des comptes: mutations et enjeux»

Allocution du Premier président de la Cour des comptes,
M. Philippe Séguin

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur de m'exprimer
aujourd'hui devant vous, après tant d'interventions brillantes.

C'est également un grand bonheur d'être aux côtés de
Guilherme d'Oliviera Martins, à l'occasion du colloque orga-
nisé pour le 160ème anniversaire du Tribunal de Contas.

Monsieur le Président, vous nous aviez fait l'amitié
d'être des nôtres à Paris pour le colloque du bicentenaire de la
Cour des comptes, en septembre 2007. Vous avez même été
un acteur de premier plan de l'ensemble des célébrations. Je
n'oublie pas en effet le rôle que vous avez joué pour mettre
en valeur l'histoire et les forces des cours des comptes, avec
notamment une très belle exposition à Lisbonne mais aussi
l'émission simultanée au Portugal et en France d'un timbre
rappelant l'origine commune de nos institutions. Je ne peux



Danièle Lamarque
remplaçant Philippe Séguin, Premier Président
de la Cour des comptes

donc que me réjouir de partager à mon tour l'anniversaire de la prestigieuse institution que vous dirigez.

La Cour et le Tribunal de Contas sont comme deux sœurs. Elles ne sont pas jumelles, puisque vous m'accorderiez, cher Guilherme, le privilège de l'âge. Cependant, ce droit d'aînesse est aujourd'hui, comme dans toute famille, bien relatif. A l'heure où la Cour des comptes connaît de profondes mutations, elle se tourne en effet vers sa sœur cadette, qui comme toujours, a grandi bien vite, et nous sommes attentifs à votre exemple pour moderniser notre propre organisation. Mais j'y reviendrai.

Le colloque qui nous réunit était consacré aux nouvelles formes de gouvernance des finances publiques. Les interventions précédentes ont déjà tout dit (ou presque) sur cet ambitieux sujet.

L'enseignement principal en est que le contrôle est devenu le vecteur principal de la «nouvelle gouvernance». Car qu'est ce que cette «nouvelle gouvernance» sinon la mise en œuvre de mécanismes garantissant une gestion plus économe, plus transparente et plus efficace des deniers publics?

Sous l'impulsion notamment de notre organisation professionnelle, l'INTOSAI, mais également du FMI, de la Banque mondiale ou de l'OCDE, le contrôle des finances publiques et les institutions qui en sont chargées ont changé de statut. Je suis frappé à cet égard de constater qu'en France comme au Portugal, nos deux institutions ont très récemment vu leur statut conforté et leurs missions étendues au niveau constitutionnel.

De façon plus générale, le contrôle n'est plus considéré comme accessoire. Il n'est plus considéré comme un frein à la

modernisation, dans une logique qui a très longtemps opposé régularité et efficacité. Non, le contrôle est désormais considéré comme un des premiers leviers du changement.

Autre enseignement: la crise ne doit pas conduire à suspendre l'effort de modernisation de la gouvernance des finances publiques. Elle doit au contraire en accélérer le mouvement.

Nos pays font en effet face, désormais, à un double enjeu:

- le premier est économique. Il leur revient de créer l'environnement le plus favorable possible au développement économique et à la compétitivité de leur économie dans une concurrence désormais mondiale; cela concerne aussi bien la politique fiscale, les services publics, les infrastructures, le prestige des universités que la crédibilité de la signature des Etats sur les marchés internationaux. Dans ce contexte, la maîtrise des finances publiques et la performance des politiques conduites sont primordiales. Nos institutions de contrôle ont pour devoir d'éclairer les voies d'amélioration possibles, elles ont un devoir d'accompagnement et de conseil.
- le deuxième enjeu est politique. Les citoyens ont le droit fondamental de demander des comptes; les administrations ont pour devoir de leur en rendre et les institutions supérieures de contrôle doivent contribuer à garantir la fiabilité et la transparence de l'information ainsi donnée. Cette transparence, dont on nous rebat les oreilles, n'est rien moins que la condition d'un véritable débat démocratique.



Mais il ne suffit pas de savoir et de faire savoir. Encore faut-il que les gestionnaires publics soient véritablement responsables de leurs actes. Je suis fermement convaincu que les ISC ne sauraient se contenter de conseiller...elles doivent pouvoir également sanctionner les manquements les plus graves. Notre dimension juridictionnelle est notre point commun le plus visible; c'est aussi notre force.

Mais vous l'avez compris, le contexte que je viens d'évoquer soulève pour nos institutions supérieures de contrôle un redoutable défi: celui de construire un modèle nouveau qui concilie notre tradition, notre histoire, et les réponses nécessaires aux nouvelles attentes de nos interlocuteurs.

Pour y parvenir, nous avons des stratégies sans doute différentes mais je suis frappé de constater, une fois encore, l'importance de nos similitudes. Je suis frappé de constater qu'ici comme en France, les efforts se tournent vers la consolidation de ce système que vous avez, Monsieur le Président, qualifié de «mixte» et qui est fondé à la fois sur:

- le déploiement d'une expertise solide en matière d'analyse des performances et d'évaluation des politiques publiques, une expertise qui légitime notre rôle d'accompagnement de la réforme de l'Etat;
- le développement de l'information des citoyens;
- mais aussi et surtout sur la préservation et la profonde modernisation de notre métier juridictionnel.

Comme vous l'aviez si justement exprimé en 2007, Monsieur le Président, «il s'agit pour nous de défendre sans

concession l'argent public partout où il se trouve». Pour cela, les institutions supérieures ont une triple vocation: favoriser une évolution soutenable des dépenses publiques, œuvrer à une plus grande transparence de la gestion, et participer au rétablissement de mécanismes crédibles de responsabilité.

Ce sont là des approches complémentaires mais différentes. Tout l'enjeu est d'exceller dans ces différents exercices et d'organiser leur complémentarité sans que la logique de l'un ne contamine celle des autres.

1 - Notre première vocation est donc de porter assistance aux pouvoirs publics. Cette mission est essentielle surtout en cette période de crise.

La conjoncture économique et financière a en effet conduit la très grande majorité des Etats à mettre en place des politiques de soutien aux banques et des plans de relance.

Si ces interventions ont permis à court terme d'atténuer les effets de la crise, elles devraient dégrader durablement les finances publiques. En France, les niveaux de déficit et d'endettement ont atteint des niveaux jusqu'alors inconnus en temps de paix. Le plus grave est qu'avant même le début de la crise, nos finances publiques s'étaient déjà fortement dégradées.

S'il ne revient pas aux institutions supérieures de contrôler de définir la politique budgétaire à la place du Gouvernement, il faut bien garder à l'esprit que la dette a un prix. En France, les intérêts de la dette pèsent désormais autant voire plus que les missions budgétaires les plus importantes comme la Défense ou l'Education nationale.



Nous avons donc un rôle d’alerte à jouer. Il nous revient d’éclairer Gouvernement et Parlement sur les conséquences à moyen terme des politiques conduites et de participer à la définition d’une action plus économe et efficace de l’Etat, des collectivités locales et des organismes de protection sociale.

Pour ce faire, les outils évoqués tout à l’heure à l’occasion de la deuxième table ronde - la programmation budgétaire pluriannuelle, les budgets de programme ou les indicateurs de performances - sont tout à fait essentiels. En France, la Cour inscrit désormais une part de ses travaux dans le cadre des nouvelles règles budgétaires définies par la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Elle procède ainsi à des vérifications par programme et se prononce sur la pertinence et l’évolution des indicateurs de performances retenus par l’Etat dans son budget.

Mais notre rôle doit aller bien au-delà. Le pouvoir constituant vient en effet de nous confier explicitement une mission en matière d’évaluation des politiques publiques. Evaluer une politique publique dépasse largement le seul cadre d’un programme budgétaire. Cela implique d’analyser l’action d’autres acteurs que l’Etat, l’efficacité d’autres dépenses que celles de l’Etat, surtout dans le contexte institutionnel français où la plupart des politiques publiques sont conduites conjointement par l’Etat, plusieurs niveaux de collectivités territoriales et, de plus en plus souvent, par des entreprises privées et des associations.

L’évaluation des politiques publiques ne nous est pas complètement étrangère; l’exercice n’est pas en effet très éloigné du contrôle de la gestion que nous exerçons quasiment depuis l’origine ou des audits de programme que je viens

d'évoquer. La Cour, forte de son indépendance et de ses procédures, présente par ailleurs déjà bon nombre des garanties requises dans les normes internationales concernant l'évaluation des politiques publiques.

Néanmoins, nous ne devons pas tomber dans le piège qui consisterait à penser que nous faisons de l'évaluation sans le savoir. Ce n'est pas le cas. L'évaluation des politiques publiques exige des compétences professionnelles spécifiques, des méthodes particulières. Elle exige notamment une démarche pluridisciplinaire qui prenne en compte les approches des différentes parties prenantes: les citoyens, les contribuables, les usagers, les gestionnaires, les agents... Elle exige également que les personnes concernées par l'évaluation puissent bénéficier d'un traitement homogène sur l'ensemble du territoire.

Ces garanties là, la Cour française ne pourra les offrir qu'au prix d'une profonde mutation de son organisation et de ses méthodes.

Actuellement, nous rencontrons en effet deux difficultés principales:

- la première vient de notre organisation territoriale: vous le savez sans doute, la Cour contrôle les finances de l'Etat alors que les finances locales relèvent de plus de 22 juridictions autonomes, les chambres régionales des comptes. Chacune dispose d'une autonomie de programmation.

Ce cloisonnement des compétences et des processus de programmation rend très difficile et très longue la conduite des enquêtes communes qui sont nécessaires pour évaluer les



politiques publiques menées conjointement par des acteurs nationaux et des acteurs locaux (c'est-à-dire la grande majorité).

C'est pour lever cet obstacle que nous travaillons actuellement à une véritable unité organique de la Cour et des CRC qui nous permette de mettre en place une programmation plus cohérente et de conduire plus efficacement et plus rapidement nos contrôles, de façon plus homogène sur l'ensemble du territoire français.

- la seconde difficulté tient à l'absence d'approche pluridisciplinaire. Nous travaillons donc à la constitution, au sein de la Cour, d'un comité consultatif composé d'élus, de représentants syndicaux et d'experts de différentes disciplines. Ce comité devrait nous permettre de faire émerger les bons réflexes en matière d'évaluation.

Voilà deux exemples de mutations profondes que nous devons mener à bien.

Je n'oublie pas, et la dernière table ronde a insisté sur ce point, le rôle déterminant du Parlement dans le processus. Il est aussi important en France qu'au Portugal et la Cour partage avec le Tribunal des comptes le souci d'apporter une assistance utile au Parlement en formulant systématiquement des recommandations opérationnelles et en en assurant le suivi.

Votre avantage sur nous c'est de disposer d'un point d'entrée unique: la commission parlementaire du budget et des finances. En France, nous sommes face à deux chambres et quatre interlocuteurs: les deux commissions des finances et les deux commissions des affaires sociales. Cela ne facilite pas les choses...

Toujours est-il que nous sommes convaincus, comme vous, que notre légitimité s'inscrit en partie dans la relation privilégiée que nous nouons avec la représentation nationale. Ce n'est pas à nous en effet de prendre des décisions pour le pays. Mais nous nous devons d'assister les pouvoirs publics. C'est ce qui fait l'intérêt et la noblesse de notre rôle.

2 - Au-delà de ce rôle d'accompagnement et d'assistance, la deuxième vocation des institutions supérieures de contrôle est d'œuvrer à une plus grande transparence de la gestion publique, qui passe notamment par une meilleure qualité des comptes.

En effet, seule une comptabilité bien tenue permet d'apprécier la situation financière d'un organisme, et en particulier des charges qui pourront peser sur lui à l'avenir. On le comprend aisément, le secteur public se doit d'être exemplaire, au moment où il fait davantage appel aux prêteurs sur le marché, et où il se doit d'imposer davantage d'obligation aux entreprises en la matière.

Monsieur le Président, comme vous l'aviez souligné lors du colloque de Paris, il ne s'agit pas de faire de la transparence une fin en soi, mais le socle de la confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions.

La Cour y contribue tout d'abord grâce à l'extension de son champ de contrôle à ce que l'on appelle en France les «pouvoirs publics», en particulier la Présidence de la République et l'Assemblée nationale. Je sais que le Tribunal des comptes a vu, de la même manière son champ de compétence récemment élargi.

La différence entre nos deux institutions vient sans doute du fait que la Cour s'acquitte depuis trois ans d'une mis-



sion de certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale. Elle devrait à l'avenir coordonner la certification des comptes des hôpitaux, et nous réfléchissons au dispositif à mettre en œuvre concernant les collectivités locales.

La certification a constitué une autre mutation majeure à la Cour: elle a impliqué le recrutement d'experts du privé, la mise en œuvre de méthodes spécifiques, inspirées et adaptées des normes comptables applicables aux entreprises. Loin d'être un exercice purement technique, elle a permis de faire la lumière sur un certain nombre de zones d'ombre : les engagements hors bilan de l'Etat, l'étendue et la valeur de ses actifs ou l'évolution de sa situation nette. La certification a permis une avancée majeure en termes de lisibilité et de fiabilité de l'information financière publique.

Il y a néanmoins bien d'autres manières, nous en sommes conscients, de contribuer à la transparence des comptes que de procéder à un exercice de certification en bonne et due forme. L'exemple portugais est à cet égard instructif.

3 - Enfin la troisième vocation des institutions supérieures de contrôle est de donner pleine force au principe de responsabilité du gestionnaire. La «nouvelle gouvernance» affiche en effet comme principe cardinal l'accroissement des marges de manœuvre des gestionnaires et la remise en cause des contrôles a priori. Le nécessaire corollaire doit en être la mise en œuvre d'un régime effectif de responsabilité a posteriori. Les cours des comptes, avec leurs compétences et leur tradition juridictionnelles ont à cet égard un avantage comparatif à défendre.

Mais là encore, nous ne pouvons nous contenter de vivre sur nos acquis. Notre spécificité juridictionnelle, nous devons aussi la faire vivre et la faire évoluer pour l'adapter aux nouvelles exigences de la gestion publique.

En France comme au Portugal, nous avons profondément modifié nos procédures pour les mettre en conformité avec les plus hauts niveaux d'exigence en matière de procès équitable.

En France, nous devons aller beaucoup plus loin car force est de reconnaître que notre régime juridictionnel s'est adapté moins vite que le vôtre. Il est éclaté, inéquitable et inefficace.

C'est ainsi que j'ai proposé au Gouvernement d'entreprendre sa refonte globale.

J'avais déjà eu l'occasion de vous le dire en 2007, nous nous sommes beaucoup inspirés de votre exemple dans l'élaboration de nos projets.

Nous souhaitons en effet, comme vous, élargir le champ des justiciables pour couvrir l'ensemble des personnes ayant géré des fonds publics, quelles que soient leurs fonctions, y compris politiques.

Nous souhaiterions également mettre en place une unité de juridiction pour les ordonnateurs et les comptables (qui relèvent aujourd'hui pour les premiers de la Cour de discipline budgétaire et financière et pour les seconds de la Cour des Comptes); là encore, le modèle portugais et son unité organique constituent pour nous un très bon exemple.



Je ne vous cache pas non plus que votre organisation en chambres (une chambre pour le contrôle a priori, une pour le contrôle concomitant et une autre pour le jugement) suscite également vivement notre intérêt, nous qui avons retenu jusqu'à présent une organisation plutôt thématique.

Mesdames et Messieurs,

Dans la patrie de Fernando Pessoa, je ne peux m'empêcher de penser que l'histoire de notre gestion publique est comme un « livre de l'intranquillité » qui exige des remises en cause fréquentes et une adaptation constante.

J'espère avoir contribué à montrer le rôle clé qu'entendent jouer les institutions supérieures de contrôle dans la promotion d'une nouvelle gouvernance publique. J'espère surtout avoir montré qu'elles ont pris conscience des mutations profondes qu'elles doivent engager pour être à la hauteur de l'enjeu.

Alors qu'il fête aujourd'hui ses 160 ans, le Tribunal des comptes montre à cet égard une extraordinaire faculté de conciliation de ce que sa tradition et son histoire ont produit de meilleur avec les exigences les plus neuves de la gestion publique.

Il est en cela un modèle pour nous tous et la Cour française, dans ses projets de réforme, s'en inspire fréquemment. A ce titre, ce colloque nous aura été très précieux et je veux encore remercier ses organisateurs pour leur accueil et leur soutien.

Je vous remercie de votre attention.

O CONTROLO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: MUDANÇAS E PERSPECTIVAS (O Caso Português)¹

1. O controlo dos Tribunais de Contas perante os desafios da actualidade

Como foi possível constatar no decurso das intervenções já apresentadas neste Colóquio, as amplas e complexas concepções sobre *moderna gestão financeira pública*, comportando grandes desafios, estão inevitavelmente conotadas com um acréscimo de exigências de rigor a que o gestor público é chamado a responder.

Esta questão coloca-se independentemente de novos elementos que nos últimos anos vieram de algum modo alterar o paradigma original da *Nova Gestão Pública*².

Trata-se de conceber a gestão de um Estado moderno que assuma, não as funções de produtor, mas sim as de catalisador de iniciativas, de ordenador, de planeador e de regulador – de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Os novos modelos de contratação pública, a sustentabilidade financeira e ambiental, o recurso a parcerias públi-



Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente do Tribunal de Contas

- 1 Colóquio Internacional sobre *A Moderna Gestão Financeira Pública: Uma resposta à Crise Económica?* (Terceira mesa-redonda: *Controlo e Avaliação das Finanças Públicas: Que Transformações?*), no contexto do 160º Aniversário do Tribunal de Contas de Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, 19 de Junho de 2009.
- 2 Após os debates dos anos 80 que lançaram as concepções inovadoras em matéria de gestão pública consubstanciadas no conceito geral de *New Public Management*, nos primeiros anos da década de 2000 esta área do conhecimento conheceu novos contributos, sobretudo ligados ao conceito da *Digital Era Governance*.

co-privadas, são exemplos dos inevitáveis desafios com que se confrontam os Estados na actualidade. Ora, matérias desta natureza revelam-se como indissociáveis da necessidade de estabelecer metas a cumprir, num contexto de aplicação dos princípios de legalidade, regularidade e boa governação.

Deste modo, no sentido de se promover uma Administração Pública mais transparente e eficaz e de se assegurar a qualidade e a sustentabilidade das Finanças Públicas³, somos conduzidos ao conceito essencial de *accountability*. De facto, a obrigação de prestar contas contribui para o reforço da confiança dos agentes interessados e cidadãos em geral na eficaz e eficiente gestão das finanças públicas.

Torna-se portanto indispensável assumir responsabilidades e também efectivá-las, sempre que necessário, abrindo-se neste ponto um incontornável espaço à fiscalização e ao *controlo* independentes. Controlo e responsabilidade assumem um papel central nestes domínios.

A este propósito, é de notar que o controlo financeiro do sector público realizado por entidades externas e independentes – Tribunais de Contas e Instituições Congéneres – tem sido amplamente considerado como um esteio fundamental de uma gestão pública eficiente, capaz de responder aos desafios actuais.

Consideramos, portanto, que a actividade dos Tribunais de Contas se encontra indissociavelmente ligada ao tema deste Colóquio, não deixando de se relacionar estreitamente com a perspectiva, que neste Colóquio encaramos também,

³ Sobre esta matéria é de notar que o Conselho da União Europeia para os Assuntos Económicos e Financeiros aprovou em Bruxelas, em 5 de Maio de 2009, *Conclusões específicas sobre qualidade e sustentabilidade das finanças públicas*.

da moderna gestão financeira pública como *uma resposta à crise financeira internacional*.

Os Tribunais de Contas executam as suas competências num enquadramento legislativo que tem vindo a ser adaptado às mutações operadas nas realidades que caem na respectiva esfera de competência, ou seja, genericamente, as que se encontram ligadas à gestão financeira pública.

Passaremos a referir-nos em concreto ao caso português, designadamente no que se refere às grandes linhas da reforma financeira, orçamental e do controlo, detendo-nos em particular na intervenção do Tribunal de Contas e no modo como esta instituição, perante os referidos desafios, tem procurado adaptar a sua actividade enquanto promotor da boa governação, transparência e *accountability*.

2. O Caso Português

Algumas Grandes Linhas da Reforma Financeira

Como se sabe, diversos factores globais suscitaram nas duas últimas décadas necessidades de reformas estruturais das administrações públicas. Tornaram-se também imperativos (e não apenas no sector público, mas também neste), processos de normalização contabilística e de aperfeiçoamento de informação financeira.

Na União Europeia, particularmente no que diz respeito ao estabelecimento da União Económica e Monetária e aos processos de avaliação da “estabilidade orçamental” dos Estados-Membros através dos procedimentos de “supervisão multilateral” instituídos⁴, foram definidos critérios assentes no

⁴ Consagrados no próprio Tratado que institui a Comunidade Europeia e no Pacto de Estabilidade e Crescimento.



Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95) que induziram processos de actualização dos sistemas contabilísticos dos Estados-Membros.

Em Portugal, têm vindo a ser empreendidas reformas da Administração Pública incidindo em matérias tão relevantes como a estratégia de gestão do emprego público e a administração financeira do Estado.

Na *área financeira*, são de referir a *reforma contabilística* e a *reforma orçamental*, implicando aprovação de nova legislação de enquadramento destas matérias.

O regime de administração financeira do Estado⁵, que data dos anos 90, pressupõe a uniformização dos requisitos contabilísticos, nomeadamente no domínio da contabilidade de compromissos e de uma contabilidade de caixa mais adequada a uma correcta administração dos recursos financeiros.

a) Em termos de organização contabilística

O *Plano Oficial de Contabilidade Pública*⁶ e os planos sectoriais subsequentes constituíram importantes instrumentos de resposta às novas exigências.

Este Plano tem como objectivo básico a realização de uma Contabilidade Pública moderna, resultante da integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, que poderá constituir um importante instrumento de apoio aos gestores.

O sistema facilitará também o controlo financeiro, tanto externo como interno, e disponibilizará informação aos diferentes agentes interessados, contribuindo para refor-

5 Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e legislação complementar.

6 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

çar a transparência da Administração Pública. Deve também fornecer os elementos necessários ao cálculo das grandezas relevantes na óptica da Contabilidade Nacional (particularmente importantes no contexto da União Europeia/União Económica e Monetária).

A informação a facultar pela nova Contabilidade Pública deverá criar condições à ***passagem de análises que associam “actividades desenvolvidas” e “despesas realizadas” para análises de comparação entre “objectivos fixados” e a respectiva “realização”***.

A análise da economia, eficiência e eficácia das despesas públicas deverá passar assim a dispor de bases informativas muito alargadas, com nítidas vantagens para os órgãos de gestão e decisores políticos relativamente às opções orçamentais.

As potencialidades expostas, e outras, devidamente aproveitadas pelos órgãos de gestão das entidades, pelas tutelas políticas e pelos órgãos de controlo, são portanto de molde a proporcionar uma base significativa com vista ao reforço da transparência na utilização dos recursos públicos.

b) Relativamente ao domínio orçamental

Neste ponto salientaríamos algumas das matérias mais significativas contempladas na *Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)*⁷ que data de 2001.

A nova LEO, cujos princípios e regras são aplicáveis não só a todos os serviços do Estado, incluindo a segurança social, mas também aos Orçamentos das Regiões Autónomas e

⁷ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com alterações introduzidas posteriormente.



das autarquias locais (no respeito pela sua independência orçamental, naturalmente, também ela consagrada na Lei), inclui normas que reforçam a obrigatoriedade de atender a diversos aspectos, como:

- **Gestão por objectivos**

Os orçamentos e contas dos organismos visados devem ser objecto de uma sistematização por objectivos, compatibilizada com os objectivos previstos nas Grandes Opções do Plano – apela-se assim à racionalização dos recursos orçamentais, assumindo-se aqui a “new public management”, pelo enfatizar o desempenho em detrimento da estrita legalidade⁸.

- **Matérias ligadas a vinculações externas do país,**

designadamente, no tocante à União Europeia, tendo em vista os compromissos assumidos em matéria de finanças públicas no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento pelos Estados-Membros que aderiram à 3ª Fase da União Económica e Monetária.

- **Orçamentação por programas**

O orçamento deve ser estruturado por programas, medidas e projectos ou actividades, com o objectivo de racionalizar a preparação e reforçar o controlo da gestão e da execução orçamental.

- **Equilíbrio orçamental**

Para além de concepções que já anteriormente se encontravam definidas sobre este princípio, ele ganha uma nova relevância nesta nova Lei, designadamente no contexto

⁸ Cf. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS, MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 113.

dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

- **Controlo orçamental e responsabilidade financeira**

“Consagra-se aqui a fiscalização administrativa e jurisdicional da execução do Orçamento do Estado... A fiscalização administrativa compete à própria entidade responsável (autocontrolo) ... a fiscalização jurisdicional cabe ao Tribunal de Contas, que é o órgão supremo de controlo, de fiscalização e de auditoria das contas públicas”⁹.

- **Princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental**

A estabilidade orçamental consiste numa situação de *equilíbrio ou excedente orçamental*, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais; o princípio da solidariedade recíproca obriga todos os subsectores do sector público administrativo a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental; o princípio da transparência orçamental implica a existência de um dever de informação entre as entidades públicas, de forma a garantir a estabilidade orçamental e a solidariedade recíproca.

- **Garantias da estabilidade orçamental**

A verificação do cumprimento das exigências da estabilidade orçamental é feita pelos órgãos competentes para o controlo orçamental, devendo o Governo apresentar, no relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado, as informações necessárias sobre a concretização das medidas de estabilidade orçamental em cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento.

⁹ Idem, p. 269.



Além das reformas da Administração Pública acabadas de referir nos domínios financeiro, contabilístico e orçamental, verificou-se também em Portugal uma **reforma do controlo**, traduzida no reforço do sistema de controlo interno (da Administração) e da intervenção do Tribunal de Contas.

A Reforma do Tribunal de Contas

Historicamente, a origem do Tribunal de Contas Português encontra-se associada aos primeiros tempos da Nação, tendo as suas funções evoluído ao longo dos tempos.

Na actualidade, esta instituição assume a mais elevada responsabilidade no âmbito da auditoria pública. De facto, a Constituição da República Portuguesa define o Tribunal de Contas como o *órgão supremo* da fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe¹⁰.

As profundas transformações operadas na evolução da realidade económica e social portuguesa nos últimos anos implicaram um longo processo no sentido da reforma desta instituição.

Através deste processo de reforma, concluído com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o TC de Portugal procurou corresponder às necessidades de, por um lado, corrigir algumas situações que obstavam à eficácia e eficiência da sua actuação, e, por outro lado, adaptar a sua actuação ao evoluir da gestão financeira pública (cujos traços fundamentais foram anteriormente referidos), tendo em vista a sua consolidação como órgão supremo de auditoria e de efectivação das responsabilidades financeiras¹¹.

¹⁰ Cf. Artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa.

¹¹ Cf. GUILHERME D' OLIVEIRA MARTINS, *A Reforma Do Tribunal de Contas em 2006*, in *Revista do Tribunal de Contas* n.º 46, Julho-Dezembro de 2006, pp. 27 e ss.

As principais linhas da reforma consubstanciaram-se:

- Num novo regime da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante.

A nova lei consagrou um critério objectivo de sujeição à fiscalização prévia, com base numa melhor precisão do seu conteúdo e de uma consolidação de poderes. Por outro lado, reforçou-se a fiscalização concomitante que constituía até então uma área que carecia de ser desenvolvida.

- Num novo regime e efectivação da responsabilidade financeira (reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal), traduzindo-se por:
 - Alargamento da jurisdição (a nova lei alargou o regime da responsabilidade financeira a todos quantos gerem ou utilizam dinheiros públicos);
 - Clarificação da responsabilidade reintegratória (através da definição de conceitos anteriormente menos nítidos);
 - Reforço da responsabilidade financeira sancionatória;
 - Clarificação legislativa sobre a culpa e a prova;
 - Jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções do Tribunal (atribuição a estas Secções do poder de aplicar multas pela prática de infracções tipificadas na Lei);
 - Alargamento da legitimidade processual a outras entidades (com carácter subsidiário), não só aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela



sobre os visados, relativamente aos relatórios das acções de controlo do Tribunal, mas também aos órgãos de controlo interno, relativamente aos relatórios das acções de controlo desenvolvidas por estes órgãos;

- Relevância dos relatórios dos órgãos de controlo interno em sede de responsabilidade financeira, que surge da nova dinâmica ganha pela actividade de controlo e de inspecção desenvolvida pelos órgãos de controlo interno, que cooperam com o Tribunal de Contas.

Refira-se, por fim, mas não menos importante,

- A intensificação da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas.

Porque o controlo da actividade financeira tende a identificar-se não apenas com uma verificação de legalidade mas com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal deve ser encarada mais numa perspectiva preventiva, correctiva e pedagógica do que propriamente sancionatória, sendo, aliás, esta uma vertente que na reforma de 2006 se pretendeu reforçar, quer em sede de fiscalização prévia quer no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva.

O ordenamento jurídico vigente passou a incluir os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua elevação a instrumento privilegiado de actuação do TC de Portugal. Podemos já observar o reforço da sua eficácia através da tipificação como infracção financeira do não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal.

Há ainda que registar a importância que as recomendações assumem em matéria de relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente estabelecidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência “de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado” [(artigo 65º, n.º 8, alínea b)].

Desafios de futuro

Num tempo em que a regulação por entidades independentes ganha crescente importância nas economias actuais, entende-se que ao Tribunal de Contas cabe uma função mais ampla e complexa de “jurisdição de legalidade e economicidade” em nome de uma correcta e adequada prestação de contas (*accountability*) e responsabilização de quem é chamado a realizar o interesse público¹².

São de monta os desafios que se colocam, hoje, às Instituições Superiores de Controlo e, em particular, ao Tribunal de Contas Português:

i. Desenvolvimento Económico/Acompanhamento de medidas de estabilização

O Tribunal de Contas Português desempenha um papel de relevo no combate à corrupção, o qual deve ser intensificado, uma vez que tal combate significa também lutar pelo crescimento económico e por uma estrutura social mais saudável.

¹² Idem, p. 50.



Um desenvolvimento económico sustentável, que concilie prosperidade económica, consolidação/equilíbrio das finanças públicas, justiça social e respeito pelo ambiente, é uma desafio que se coloca aos Estado contemporâneos e ao qual os Tribunais de Contas e Instituições Congéneres devem responder com empenho, contribuindo com a sua capacidade técnica e independência.

Neste âmbito, refira-se o plano de intervenção do Tribunal no sentido do acompanhamento das medidas governamentais de combate à actual crise económico-financeira, cujas características e magnitude originaram uma necessidade inédita de iniciativas urgentes no âmbito das políticas públicas, que, ao nível da União Europeia, se revelam enquadráveis nas prioridades da *Estratégia de Lisboa*.

O *Plano Europeu de Recuperação Económica*, adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008, visa limitar o impacto da crise na economia real através de um abrangente pacote de medidas aos níveis comunitário e nacional, que implicam dotações orçamentais de montantes muito avultados.

Em Portugal, o Tribunal de Contas faz incidir a sua acção em diversos domínios abrangidos pelas medidas públicas (comunitárias e nacionais) de combate à actual crise, já que as prioridades da *Estratégia de Lisboa* são aplicadas através de programas contemplando áreas sujeitas a controlo pelo TCP.

No que respeita à aplicação de fundos comunitários, o Tribunal realiza sistematicamente auditorias a diversos programas e medidas.

No final de 2008, foram aprovadas em Portugal medidas de estabilização de mercados financeiros, tais como:

concessão de garantias do Estado a empréstimos contraídos por instituições de crédito sediadas em Portugal; nacionalização de um Banco; recapitalização de instituições de crédito.

Refira-se que o Tribunal tem também competências para auditar estas medidas.

Um das áreas em que o TCP tem feito incidir diversas acções de controlo diz respeito às Parcerias Público-Privadas, que, na actual conjuntura, merecem particular atenção, visto poderem assumir novos contornos.

De notar ainda o controlo pelo TCP do Programa de *Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado* aprovado recentemente pelo Governo.

Como actividade já incluída no Plano de Fiscalização do TCP para 2009, refira-se também uma acção de *Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia*.

ii. Disciplina na utilização dos dinheiros públicos

Cada vez mais os contribuintes estão atentos à forma como os dinheiros públicos são geridos. O esforço fiscal que lhes é exigido só estará justificado na medida em que o interesse público seja efectivamente prosseguido pela Administração, no respeito pela lei e pelos princípios da boa gestão.

Deste ponto de vista o TCP pretende, naturalmente, responder às expectativas dos contribuintes, procurando assegurar o bom uso dos recursos públicos e garantir a conformidade legal, a regularidade financeira e a boa gestão financeira.



Citem-se a título de exemplo, de entre os objectivos estratégicos do Tribunal para o triénio 2008-2010, a continuação do aperfeiçoamento dos pareceres sobre a CGE, designadamente em matéria de sustentabilidade das finanças públicas e da articulação entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional, e ainda o desenvolvimento de acções de controlo com incidência na avaliação do impacto nos défice e endividamento público.

No mesmo sentido, o Tribunal dará continuidade à realização de auditorias a grandes empreendimentos públicos (com particular incidência na problemática das derrapagens em grandes obras públicas) e a projectos baseados em parcerias dos sectores público e privado.

iii. Necessidade de Instituições independentes de controlo e regulação

A responsabilidade e a transparência na gestão dos dinheiros públicos constituem elementos fulcrais dos Estados contemporâneos, cabendo às Instituições Superiores de Controlo a sua garantia.

Do mesmo modo, importa assegurar o bom funcionamento do mercado perante a necessidade de fazer valer os valores sociais inerentes às actividades de interesse económico geral. Para tal é imprescindível o contributo, articulado, das entidades reguladoras e das Instituições Superiores de Controlo.

Assim, é objectivo do Tribunal dar continuidade ao controlo da actividade reguladora (e das entidades reguladoras) que tem vindo já a ser realizado.

iv. Qualidade na Despesa Pública

Tal como já afirmámos, os cidadãos estão hoje particularmente atentos à forma como são geridos os dinheiros públicos. Ora, as expectativas dos cidadãos não se reconduzem ao cumprimento da lei pela Administração; os cidadãos esperam que os dinheiros públicos sejam bem geridos, atendendo a critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia e que, o mérito da gestão, se traduza no incremento da qualidade dos serviços que lhes são prestados e uma melhoria da sua qualidade de vida.

Neste sentido, há que assegurar a qualidade da despesa pública e a utilidade social dos gastos públicos, o que aponta para a necessidade de sedimentação de uma cultura de avaliação, para a qual o Tribunal de Contas poderá fornecer um relevante contributo mediante a realização de auditorias de *value for money*.

Um outro aspecto de grande relevo é o da sustentabilidade financeira, que se traduz na responsabilidade dos executivos perante as gerações futuras. A equidade intergeracional tem de ser devidamente considerada designadamente em relação à chamada “regra de ouro das finanças públicas” que obriga a considerar o endividamento apenas para a realização de investimentos reprodutivos.

Recentemente, o Conselho da União Europeia para os Assuntos Económicos e Financeiros observou o facto de a presente conjuntura tornar particularmente importante a necessidade de assegurar a sustentabilidade de longo-prazo e a qualidade das finanças públicas, considerando o significativo peso que a actual crise económica e financeira provocou nessa área¹³.

¹³ Cf. nota de rodapé n.º 3.



Neste âmbito, observe-se que o impacto desfavorável a médio e longo prazo da evolução demográfica (envelhecimento da população) sobre a despesa pública – um verdadeiro desafio, em si mesmo – poderá agravar-se pelos factores desfavoráveis da actual conjuntura. Coloca-se aqui, portanto, com a maior acuidade, a questão da *sustentabilidade de médio e longo prazo* das finanças públicas.

Relativamente à *qualidade* das finanças públicas, o Conselho da UE chama, assim, a nossa atenção para o facto de se viverem circunstâncias de estreita margem de manobra orçamental, o que vem acentuar a necessidade de promoção da qualidade dos gastos públicos. Recordem-se neste ponto as preocupações de eficiência e eficácia da gestão pública (*fiscal governance*), considerando não apenas os programas de actividades (despesas) mas também a configuração dos sistemas fiscais (receita).

Refira-se ainda que o Conselho da UE observa de novo nestas Conclusões a necessidade de avaliar a qualidade das finanças públicas no enquadramento da *Estratégia de Lisboa* revista (post-2010).

v) Educação

Os desafios nas áreas sociais são indissociáveis dos constrangimentos financeiros. As limitações orçamentais dos Estados exigem uma aplicação económica, eficaz, eficiente dos recursos financeiros públicos, o que postula uma cultura de avaliação. Assim a avaliação de políticas e programas públicos nos domínios sociais afigura-se de crescente importância.

No domínio da educação, por exemplo, a actividade do Tribunal de Contas, na qualidade de auditor, é apta a promover a igualdade no direito de acesso à educação, a consideração da aprendizagem como factor essencial de desenvol-

vimento, a concretização de uma sociedade do conhecimento e o paradigma da formação ao longo da vida.

vi) **Saúde**

No âmbito da saúde, um eficaz controlo financeiro contribuirá, igualmente, quer para assegurar uma correcta afectação de recursos financeiros na promoção dos direitos sociais, quer para garantir o acesso, a qualidade e a viabilidade financeira dos cuidados de saúde.

Particular atenção será prestada, neste sector, aos projectos desenvolvidos com base em parcerias público-privadas.

vii) **Ambiente**

Também em matéria de ambiente, as Instituições Superiores de Controlo estão em condições de contribuir para uma mais correcta execução de políticas de desenvolvimento sustentável, isto é, de preservação do ambiente na perspectiva de salvaguarda do *nosso futuro comum*, satisfazendo as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, no respeito pelo princípio da solidariedade intergeracional.

Trata-se de contribuir para assegurar o desenvolvimento sustentável através do equilíbrio entre o crescimento económico, o progresso social e a protecção do ambiente, apoiando os esforços desenvolvidos com vista à importante mudança estrutural que se projecta nos planos comunitário e nacional no sentido de uma *economia de baixo carbono*.

Deste modo, no sentido de defender a protecção do ambiente como imperativo da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, deverá o Tribunal de Contas consagrar a eficácia, a economia e a eficiência ao serviço da defesa do ambiente.



viii) **Tecnologias de Informação**

Numa sociedade da informação, o Tribunal de Contas deve comunicar com os cidadãos, promovendo a democracia e contribuindo para assegurar o acesso às Tecnologias da Informação como elemento chave na formação dos cidadãos da sociedade do conhecimento.

Finalmente, o Tribunal de Contas deve estar preparado para desenvolver o controlo financeiro do *e-government* e para colocar as modernas tecnologias ao serviço do controlo que exerce.

6² 7³ 3⁴ 4⁵ 5⁹
160 ANOS
1849~2009
TRIBUNAL
DE CONTAS
9² 2³ 3⁴ 4⁷



**Sessão
de
Encerramento**

Discurso do Presidente do Tribunal de Contas



Guilherme d'Oliveira Martins

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Concluídos os debates realizados no âmbito deste Colóquio Internacional, quero exprimir o quanto me sinto honrado por termos tido a oportunidade de promover em Portugal uma reflexão tão abrangente e simultaneamente profícua sobre este momentoso tema.

Trata-se de uma matéria que, pode dizer-se, está ligada a muitas das iniciativas de reforma que têm vindo a ser amplamente decididas em grande parte das Administrações Públicas do Mundo, e cujas repercussões vão geralmente muito para além do próprio âmbito em que são decididas.

Penso que poderei dizer termos ficado certamente ainda mais conscientes acerca das exigências que se colocam à *Moderna Gestão Financeira Pública*. E, porque mais elucidados sobre os temas que debatemos, provavelmente ficámos também, relativamente a alguns pontos, com algumas preocupações acrescidas, que serão decerto motivação para prosseguirmos as nossas análises e busca de soluções.

Pode dizer-se que esta é uma matéria vasta que, como foi possível verificar, apresenta vários pontos de complexidade. Destacaria o facto de a termos situado devidamente no contexto da actual crise económica e financeira – o que simultaneamente lhe conferiu maior aderência às realidades que vivemos no quotidiano, e permitiu reflectir sobre o modo como as transformações exigidas pela *Moderna Gestão Financeira Pública* podem ser colocadas ao serviço das iniciativas e medidas de combate à crise.



Beneficiámos da partilha de experiências que caracterizou este Colóquio, nascidas nos contextos de França e de Portugal.

As perspectivas multidisciplinares que nos foram apresentadas permitiram-nos um contacto muito elucidativo com as diversas vertentes e realidades ligadas à Moderna Gestão Pública e aos seus desafios, que, naturalmente, não se esgotam na dimensão financeira, mas nela encontram razões acrescidas no sentido de promover mudanças, adaptações e transformações.

Permitam-me uma palavra sobre a comemoração em Portugal, este ano, do 160.º aniversário do Tribunal de Contas de Portugal, para confirmar que em boa hora se concretizou a iniciativa de associar a esta comemoração a realização do Colóquio.

Apresento os meus agradecimentos a todos os ilustres convidados, que nos deram a honra de aceitar o convite para participarem neste Colóquio; a todos os oradores, que nos trouxeram o seu saber, os resultados das suas análises e das suas experiências, e com elas nos enriqueceram; aos responsáveis da *FONDAFIP (Association pour la fondation internationale de finances publiques)* e do *IDEFF (Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)* que, com o Tribunal de Contas de Portugal, participaram na organização do Colóquio.