

L'ANALYSE ET LA PLANIFICATION FINANCIÈRES APPLIQUÉES AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC : LE CAS DE L'ÉTAT FRANÇAIS

Fabrice ROTH

Centre de recherche Magellan
IAE Lyon, Université Jean Moulin
(France)

Serge BESANGER

CIRCEE
École supérieure du
commerce extérieur
(France)

RÉSUMÉ :

Cet article s'intéresse à l'analyse financière et la planification financières des Etats et des autres entités du secteur public (ESP). L'objectif de notre travail est de fournir une vision du fonctionnement et des conditions de performance financière des ESP dans le cadre du *Nouveau Management Public* (NMP) et des normes IPSAS. Nous considérons ainsi les ESP comme des entreprises à part entière, soumises à des obligations de performance pour délivrer un ensemble de services à ses ayant-droits, dans un environnement concurrentiel. La mise en relation des missions et activités des ESP avec l'évolution de la structure de financement est un paramètre clé pour les dirigeants publics. Elle repose sur une gestion dynamique de l'actif et du passif permettant la planification des besoins financiers en fonction des objectifs de gestion.

Mots clés : Finance, Management Public, IPSAS.

INTRODUCTION

Cet article s'intéresse à l'analyse financière et la planification financières des Etats et des autres entités du secteur public. Par entités du secteur public, nous entendons les différents niveaux de l'administration assumant l'action publique, principalement l'Etat, les Régions et les Agglomérations urbaines. Nous nous référons également à l'ensemble des organisations assumant des missions d'intérêt général – ONG, Associations, etc. – même si certaines de leurs activités s'avèrent être à but lucratif. Par la suite, pour profiter d'un acronyme facile, nous regrouperons toutes ces organisations sous celui d'ESP, pour Entités du Secteur Public.

L'objectif de notre travail est de fournir une vision du fonctionnement et des conditions de performance financière des ESP dans un cadre d'analyse intégré. Ce cadre d'analyse prend sa source dans ce que l'on appelle le *New Public Management* ou le *Nouveau Management Public* (NMP). Il irrigue les travaux de nombreux académiques, également leurs débats, mais surtout il conduit à définir un ensemble de principes et de normes de fonctionnement cohérentes, applicables aux ESP. Ces principes et ces normes sous-tendent les

recommandations des grandes institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI), mais également celles des organismes de normalisation comme l'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), un organe indépendant de l'*International Federation of Accountants* (IFAC), qui édicte les *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS).

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

L'approche sur laquelle nous fondons notre travail considère ainsi les ESP comme des entreprises à part entière, soumises à des obligations de performance pour délivrer un ensemble de services à ses ayants-droits, dans un environnement soumis à la concurrence¹. De fait, une entité du secteur public (ESP) performante ne saurait se satisfaire d'une situation donnée en maintenant simplement son cap, elle doit s'améliorer en sondant activement le monde autour d'elle et en adoptant les meilleures pratiques. Crise économique, déficit budgétaire, poids de la dette publique: autant de sujets d'inquiétude, renforcés par la globalisation progressive des marchés financiers et l'ouverture croissante aux marchés extérieurs. Il est donc devenu nécessaire pour un grand nombre d'Etats et d'entités publiques, locales et autres, de remettre en cohérence leurs missions et leurs financements².

La mise en relation des missions et activités des ESP avec l'évolution de la structure de financement est un paramètre clé pour les dirigeants publics. Cette mise en relation repose sur une gestion dynamique de l'actif et du passif permettant la planification des besoins financiers en fonction des objectifs de gestion. On peut recourir à cette fin à différents ratios dans un cadre d'analyse globale du bilan et du résultat.

Après avoir rappelé brièvement les principaux jalons du courant normalisateur des IPSAS fondé sur le NMP conduisant à l'émergence d'une

¹ La question de la concurrence à laquelle sont soumises les ESP est primordiale. Dans un monde ouvert, la concurrence entre ESP peut s'exercer aussi bien de manière verticale, *via* les différents niveaux de l'action publique, que de manière horizontale entre entités de même « rang ». Cette concurrence se concrétise de diverses manières, comme la recherche d'une certaine autonomie des territoires ou d'une expatriation. Dans ce dernier cas, on parlera de « vote avec les pieds ».

² L'accomplissement des missions d'une ESP rend celles-ci dépendante de deux sources principales de financement : l'autofinancement par le recours à l'impôt, l'endettement par le recours au marché privé ou public. La question de l'arbitrage entre ces deux modes de financement se pose en termes de nature et de *timing*, d'un côté quant au type de missions assumées et de situation sur les marchés financiers, mais également quant au calendrier politique. La question de l'endettement est devenue prioritaire depuis la dernière crise économique et financière et interpelle de nombreuses ESP sur leur viabilité financière. Elle nécessite de comprendre les processus de restructuration de dette. Par ailleurs, la qualité de la gouvernance des ESP conditionne la cohérence de leurs actions avec leurs modes de financement (cf Roth et Besanger, 2016, sur ces questions).

logique financière, nous présentons un ensemble de ratios fondamentaux, dérivés des modèles d'analyse financière des entreprises du secteur privé. Nous montrerons ensuite de quelle manière ces ratios peuvent être utilisés dans un cadre de planification financière. Pour illustrer ces modèles d'analyse, nous utiliserons les comptes de l'Etat français, sur la période 2009-2014, établis selon les normes IPSAS.

1. LOGIQUE FINANCIÈRE, IPSAS ET NMP

L'application du cadre du NMP depuis les années 80 a conduit à générer un ensemble de normes comptables inspirées de celles utilisées pour les entreprises privées, et permettant ainsi une analyse financière « classique » des comptes des ESP. Dans cette dynamique institutionnelle, le NMP, les IPSAS et la logique financière apparaissent comme un tout indissociable.

Dans un premier temps, le NMP suit le cycle de mondialisation économique qui démarre dans les années 70. La mise en concurrence des services publics avec des structures privées qui en découle conduit à l'adoption de modèles de gestion tirés du management des entreprises privées et visant à la performance des ESP. En ce sens, pour le management des finances publiques, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement peut être perçu comme une première étape majeure affirmant le NMP (Ball et Pflugrath, 2012). Cette évolution est de fait perçue positivement par de nombreux auteurs, tenants du NMP, qui notent un impact positif sur la comptabilité et le processus de décision publics (Lüder et Jones, 2003 ; PwC, 2013), mais également plus globalement sur l'efficacité ou l'efficacités de l'administration (Hood, 1995 ; Caperchione, 2006 ; Lapsley, 2009)³. Sans développer davantage cette thématique, on rappellera cependant que la comptabilité d'engagement conduit à recourir à un modèle économique à base contractuelle, de type anglo-saxon.

On ne s'étonnera pas pour cette dernière raison que l'enjeu des évolutions des normes comptables publiques s'est porté assez rapidement sur l'adoption de la comptabilité d'engagement par les pays de culture latine (Brusca et al., 2016). Pour reprendre le fil de notre présentation, l'étape « comptable » suivante, qui a conduit à la large diffusion des IPSAS, sur base IFRS (Ernst et Young, 2012), s'intéresse en particulier, d'une part à la question de la comparabilité des comptes publics et privés, d'autre part aux besoins des apporteurs de ressources financières pour les ESP. Ce point financier devient crucial dans une économie devenue largement marchande, dans un premier temps au regard de la chaîne de valeur des services publics, dans un second temps quant à un financement reposant sur le marché. Avec l'endettement, voire le surendettement, des administrations publiques, un outil de dialogue entre les financiers et les gestionnaires publics est devenu rapidement nécessaire. C'est dans ce cadre que se pose les IPSAS, étant convenu que la norme comptable constitue un « langage » avec ces locuteurs et ses destinataires. Dans ce processus, le citoyen-usager est devenu un ayant-droit, à l'instar d'un actionnaire, ou plutôt d'un

³ Pour une lecture critique de ce courant, on se reportera à Chan, 2003; Benito et al., 2007; Ellwood et Newberry, 2006, 2007; Robb et Newberry, 2007; Arnaboldi et Lapsley, 2009; Lapsley et al., 2009; Biondi, 2012; Wynne, 2012; Oulasvirta, 2013.

sociétaire, participant à la fois à l'établissement des fonds nécessaires à l'obtention d'un certain niveau de services publics, mais également au renflouement éventuel des caisses publiques. L'ayant-droit ne peut être ainsi distingué du créancier résiduel.

C'est dans ce cadre que nous proposons d'appliquer, et de discuter, une analyse financière classique en prenant comme illustration les comptes de l'Etat français établis selon les normes IPSAS.

2. LE MODÈLE CLASSIQUE D'ANALYSE FINANCIÈRE

Les ratios sont les outils de base dans les analyses financières. Ils servent à la fois de mesure de la performance, d'instrument de contrôle, de guide à l'établissement de mesures correctives. L'analyse financière d'une ESP conduira à comparer les ratios de cette ESP avec les ratios obtenus les années précédentes pour dégager une tendance positive ou négative, mais également avec ceux d'entités comparables pour mesurer un écart de performance positif ou négatif. Le diagnostic mené sur cette ESP permettra d'évaluer sa santé financière (donc sa rentabilité), sa solvabilité, les risques encourus, et sa probabilité de survie dans les cas extrêmes.

2.1. Le système d'analyse

Le système d'analyse que nous présentons, dérivé du modèle de Dupont et posé originellement par Higgins (1972), doit permettre d'identifier rapidement si une ESP utilise tous les moyens, ou leviers, dont elle dispose pour atteindre son objectif financier (figure 1)⁴. Dans le cadre du NMP, l'objectif financier de toute entreprise devrait être la maximisation de la richesse de ses propriétaires, ou ayant-droits.

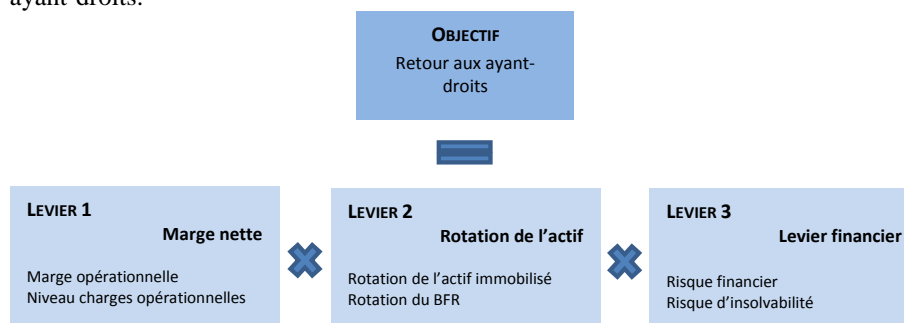


Figure 1. Les principaux leviers pour maximiser le « bien-être » financier des ayant-droits

Les leviers principaux dont l'entité dispose pour atteindre cet objectif de performance sont au nombre de trois :

- La rentabilisation maximale des opérations,
- L'efficacité maximale de la gestion des actifs,
- L'utilisation optimale du levier financier.

⁴ On retrouvera en grande partie ce développement dans Roth et Besanger (2016).

Comment mesurer d'un côté cet objectif de performance, de l'autre les leviers pour l'atteinte de cet objectif, pour des ESP, dans un contexte supposé de concurrence minimale ?

On illustrera les différents éléments du modèle à partir des comptes de l'Etat français en 2014, établis selon les normes IPSAS (tableaux 1, 2 et 3).

Pour rappel, les normes IPSAS sont des normes comptables destinées à l'usage des ESP, inspirées des normes IFRS en usage dans le secteur privé (références). L'objectif de système normatif est de considérer, dans la mesure du possible, l'activité d'une ESP comme celle de toute entreprise délivrant des biens et services et soumises à des impératifs minimaux de performance. Comme dans les IFRS, certaines normes traitent de l'établissement et de la présentation des principaux états financiers, comme le bilan et le compte de résultat. Bien sûr, les intitulés se réfèrent au domaine d'intervention des ESP.

Les tableaux 1a et 1b présentent le bilan d'un Etat, en l'occurrence l'Etat français pour l'année 2014. Comme dans tout bilan, on distingue un actif et un passif. L'actif est composé des grandes catégories usuelles : les immobilisations incorporelles, corporelles et financières ; l'actif circulant ; la trésorerie et les comptes de régularisation (tableau 1a).

Les immobilisations incorporelles enregistrent à titre principal l'ensemble des éléments immatériels, comme les marques, les brevets, les logiciels, etc. Les immobilisations corporelles se réfèrent aux terrains, constructions et biens mis en concession. La valorisation de ces éléments d'actif n'est pas sans poser quelque problème. En effet, de nombreux biens concernent des monuments historiques, difficiles à évaluer en l'absence d'un marché de référence ou de modalités d'actualisation de flux de recettes indiscutables. A défaut, l'usage à aujourd'hui est ainsi d'enregistrer certains biens spécifiques à l'euro symbolique (les monuments historiques par exemple). La valorisation du patrimoine des ESP est de fait un enjeu crucial de gestion. On notera également que la valeur des actifs indiquée au bilan de nombreuses ESP est sous-estimée. L'évaluation des immobilisations financières ne souffre pas de ce problème. Pour l'essentiel, il s'agit de participations financières, à portée stratégique, ou de prêts consentis, dont la valorisation peut plus facilement s'effectuer à un prix de marché. Des trois types d'immobilisation, les immobilisations corporelles et financières sont de loin les plus importantes, surtout en cas de participation directe ou indirecte de l'Etat dans le capital d'entreprises, et représentent environ 80% du bilan.

L'actif circulant se compose, comme pour une entreprise, des stocks et des créances, ces dernières en représentant la majeure partie.

Enfin, on constate en bas de bilan la trésorerie disponible et les comptes de régularisation.

ACTIF	2014
Immobilisations incorporelles	27.00
Immobilisations corporelles	474.50
<i>Terrains et constructions</i>	190.40
Infrastructures routières	131.38
Parc immobilier non spécifique	47.60
Bâtiments spécifiques	7.62
Autres	3.81
<i>Biens mis en concession</i>	210.10
<i>Autres</i>	74.00
Immobilisations financières	333.00
<i>Participations</i>	254.00
<i>Créances rattachées à des participations</i>	41.00
<i>Prêts et avances</i>	21.00
<i>Fonds sans personnalité morale</i>	15.00
<i>Autres</i>	2.00
Actif circulant (hors trésorerie)	122.00
<i>Stocks</i>	34.00
<i>Créances</i>	87.00
<i>Charges constatées d'avance</i>	1.00
Trésorerie	23.00
Comptes de régularisation	9.50
TOTAL ACTIF	989.00

Tableau 1a Bilan Etat français (Actif) (2014) normes IPSAS (Mds €)

Le passif repose sur deux grandes catégories, la situation nette et les dettes financières, qui représentent l'essentiel du bilan, mais tient également compte des dettes non financières et des provisions pour risques et charges. En fait, cette dernière catégorie est assez largement sous-évaluée, une partie des engagements financiers traditionnellement considérés dans le cas des sociétés privées, comme par exemple les pensions de retraite, n'étant pas pris en compte dans le bilan.

La situation nette est le résultat cumulé dans le temps des opérations de l'ESP. Elle s'améliore ou se détériore chaque année en fonction des surplus, respectivement des déficits, dégagés par l'ESP.

La dette financière, l'essentiel du passif financier de l'ESP si l'on ne tient pas compte des engagements hors bilan, comptabilise à chaque exercice le montant des diverses dettes contractées par l'ESP, pour les plus importantes comme l'Etat, en titres (Obligations, bons du Trésor) émis sur les marchés financiers. Les dettes sont en général classées en fonction de leur maturité, en distinguant les dettes de long et moyen terme et les dettes de court terme. Pour l'Etat, la dette à long et moyen terme représente la fraction la plus importante.

PASSIF	2014
Situation nette	- 1018.0 0
Dette financière	1551.0 0
<i>Dette MLT (OAT et BTAN)</i>	1370.9 0
<i>Dette CT</i>	175.26
<i>Autres dettes financières</i>	4.84
Dette non financière	137.00
Provisions pour risques et charges*	135.00
Trésorerie passive	94.00
Autres éléments	90.00
TOTAL PASSIF	989.00

*Charges à payer liées aux remboursements d'IS et de TVA

Tableau 1b. Bilan Etat français (Passif) (2014) normes IPSAS (Mds €)

Le bilan peut être transformé de manière à lui donner une forme en adéquation avec une vision financière de l'ESP. On adopte alors un format de type « bilan économique », dont l'objectif principal est de regrouper, d'un côté tous les éléments économiques de l'actif, de l'autre côté tous les capitaux engagés en montants nets (tableau 2).

Dans ce format, l'actif économique est composé de l'actif immobilisé net et du besoin en fonds de roulement (BFR). L'actif immobilisé net reprend en fait l'ensemble des immobilisations de différente nature. Le BFR est le solde de la différence entre les autres éléments d'actif (hormis la trésorerie) et les éléments

du passif non financier. Du fait de la particularité des missions d'une ESP, on se focalisera dans l'actif économique sur la partie immobilisée.

Les capitaux engagés permettent de distinguer les deux sources de financement classiques d'une ESP, l'autofinancement et l'endettement, au travers de la situation nette et de l'endettement net. Comme nous l'avons déjà indiqué, la situation nette reflète les résultats accumulés des opérations passées de l'ESP. L'endettement net (D) reprend l'ensemble des engagements financiers de l'ESP, quelle que soit leur maturité, nets de la trésorerie active.

« BILAN ECONOMIQUE »	2014
<i>Actif Immobilisé net</i>	834.50
<i>BFR</i>	- 230.50
Actif Economique	604.00
<i>Situation nette</i>	- 1018.0 0
<i>Dette financière nette</i>	1622.0 0
Capitaux engagés	604.00

Tableau 2. « Bilan économique » Etat français (2014) normes IPSAS (Mds €)

Le compte de résultat constitue le deuxième état financier de référence produit par les ESP dans le cadre des IPSAS. Le tableau 3 présente une forme simplifiée de compte de résultat pour l'Etat français en 2014. Les principales lignes à distinguer dans une logique d'analyse financière sont les Produits Régaliens Nets (PRN), le résultat avant charges financières ou résultat des opérations (RO), le Résultat financier (charges financières nettes) et le Résultat Patrimonial (RP).

Les produits régaliens nets constituent la somme des recettes de l'ESP pour une année, à savoir pour l'Etat français – Impôt sur les Sociétés (IS), Impôt sur le Revenu (IR), Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP), Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA), droits d'enregistrement et de timbre divers, amendes, autres recettes – nettes des reversements à l'Union Européenne (UE). On notera dans l'ordre le poids dans les recettes totales de la TVA (environ 45%), de l'IR et de l'IS, ces trois catégories représentant un peu plus de 80% des recettes de l'Etat.

Après prise en compte du reversement à l'UE, on déduit ensuite de ces recettes les charges de fonctionnement et d'intervention nettes pour aboutir au résultat avant charges financières (RO). Ce résultat peut être considéré comme le

véritable résultat économique ou opérationnel des ESP, reflétant leur capacité à équilibrer au travers des missions assumées les recettes et les charges. Si l'on peut imaginer certaines années exceptionnelles un résultat négatif, des pertes récurrentes sur plusieurs exercices, dégradant la situation financière de l'ESP et générant un besoin de financement, conduiraient à terme à une situation financière insoutenable. L'observation des comptes de l'Etat français montre pourtant une telle situation, avec un RO négatif en 2014, succédant à de nombreuses années de pertes « opérationnelles ».

Les charges financières nettes peuvent être considérées comme le résultat financier (RF) de l'ESP. Dans le cas fréquent d'un endettement de l'ESP, et particulièrement massif s'il s'agit d'un Etat, les charges financières nettes, compte tenu des éventuels produits financiers obtenus des placements, sont généralement positives, c'est-à-dire qu'elles génèrent un résultat financier négatif.

Après déduction des charges financières nettes, le Résultat Patrimonial (RP) peut être considéré comme le véritable résultat net de l'ESP. C'est ce résultat qui permettra, selon qu'il constatera un « profit » ou une « perte », d'améliorer ou de dégrader la situation nette de l'ESP. Evidemment, le RP, et son évolution dans le temps, s'inscrit dans la logique du résultat obtenu pour les opérations de l'ESP. Dans le cas de l'Etat français retenu, on constatera une perte, qui vient diminuer la situation nette.

Ces quatre lignes du compte de résultat représentent la structure de base de l'analyse financière d'une ESP, à l'instar de toute entreprise. En premier lieu, les produits régaliens nets, revenus de l'ESP, sont une variable pivot car on la relie, d'une part à un indicateur d'activité économique pour établir les prévisions de recettes de l'ESP, d'autre part aux différentes lignes du compte de résultat et aux différentes masses du bilan pour établir des proportions. Nous reviendrons sur ces points plus bas dans les paragraphes consacrés aux ratios financiers et à la planification financière.

Comme nous l'avons déjà souligné, le résultat avant charges financières (RO) représente le résultat économique ou opérationnel de l'ESP. A ce titre, on le rattache à l'Actif Economique (AE), ce qui fournira une indication de l'efficacité opérationnelle obtenue par l'ESP à partir des moyens engagés.

Du côté passif du bilan, le résultat financier peut être rapporté à la dette nette (D), pour déterminer un coût de la dette constaté.

Enfin, comme nous l'avons vu, on établit un lien entre le résultat patrimonial (RP) et la situation nette de l'ESP.

Fondamentalement, l'amélioration de la situation nette de l'ESP ne peut provenir que d'une augmentation des recettes et/ou d'une diminution des charges globales de l'ESP. A pression fiscale constante, le niveau des recettes apparaît dépendant de l'activité économique, alors que les charges globales reposent en grande partie sur une optimisation économique des actions publiques.

COMPTE DE RESULTAT	2014
<i>Impôt sur les sociétés</i>	34.00
<i>Impôt sur le revenu</i>	70.00
<i>TIPP</i>	13.00
<i>TVA</i>	139.0 0
<i>Enregistrement, timbre...</i>	17.00
<i>Autres</i>	17.00
<i>Amendes</i>	7.70
<i>Reversement UE</i>	- 20.30
Produits régaliens nets (PRN)	277.4 0
<i>Charges de fonctionnement nettes</i>	175.0 0
<i>Charges d'intervention nettes</i>	148.0 0
Total Charges (CO)	323.0 0
Résultat avant charges financières (RO)	- 45.60
Charges financières nettes	31.00
Résultat patrimonial (RP)	- 76.60

Tableau 3. *Compte de résultat de l'Etat français (2014) normes IPSAS (Mds €)*

A partir des principaux éléments de résultat et de bilan, on pourra poser les indicateurs de performance d'une ESP⁵.

Comment mesurer tout d'abord l'objectif global de performance des ESP ? Dans le cas d'une entreprise privée, la rentabilité financière (*Return On Equity – ROE*) est l'indicateur comptable qui mesure le mieux le niveau d'enrichissement des propriétaires pour une entreprise. On rapporte pour le calculer le résultat net d'impôts (RN) aux capitaux propres (CP) représentant l'avoir des propriétaires.

Dans le cas d'une ESP, on essaiera plutôt de maximiser le bien-être social et financier des ayant-droits. Par analogie avec le ROE, on rapportera le résultat

⁵ Nous illustrerons le calcul des ratios à partir des comptes 2014 de l'Etat français.

patrimonial (RP), du compte de résultat, à la situation nette (SN), tiré du bilan économique, pour calculer le Résultat Obtenu sur la Situation Nette (ROSN).

$$ROSN = \frac{RP}{SN} \quad [1]$$

Quelle signification accorder à ce ratio ? Dans la situation idéale où, d'une part, la situation nette de l'ESP, c'est-à-dire la différence entre le total des actifs et l'ensemble des dettes, serait positive et, d'autre part, le résultat patrimonial serait également positif, un ratio positif pourrait être interprété de deux manières distinctes. Tout d'abord, on peut considérer qu'une maximisation du retour aux ayant-droits soit un objectif louable. En effet, il peut supposer une bonne maîtrise des charges, autrement dit du coût des services rendus par l'ESP. Néanmoins, un ratio positif peut également provenir d'un niveau de recettes particulièrement élevé, en regard des services à rendre, donc d'un taux de prélèvement inadapté.

Pour l'Etat français, l'année 2014 montre en fait une situation contrastée, avec une baisse à la fois des charges de l'Etat et des produits régaliens nets, conduisant à un résultat patrimonial, négatif, en baisse. De fait, ce ratio, en comparant deux valeurs négatives, n'apparaît pas très significatif. Il souligne cependant, à partir des comptes présentés, une performance particulièrement dégradée.

Au final en effet, en tenant compte d'une concurrence suffisante entre ESP, il est nécessaire d'obtenir un résultat positif, celui-ci contribuant à améliorer en terme la situation nette, et donc le retour aux ayant-droits, que ce soit sous la forme d'une baisse des prélèvements ou d'une augmentation des services rendus.

Le premier levier de performance se rapporte à la maximisation de la rentabilité des opérations. Dans le cas d'une entreprise privée, l'indicateur classique permettant de mesurer la rentabilité globale des opérations est le taux de marge nette (MN). Le taux de marge nette rapporte le résultat net (RN) au chiffre d'affaires de l'entreprise (CA). Il permet ainsi d'évaluer le résultat que l'entreprise est capable de dégager par euro de chiffre d'affaires.

Par analogie, on pourra calculer un taux de « marge » pour les ESP rapportant le résultat patrimonial (RP) aux produits régaliens nets (PRN).

$$MN = \frac{RP}{PRN} \quad [2]$$

On perçoit ainsi rapidement au travers de ce ratio si la structure des coûts et des recettes est globalement déséquilibrée. Dans l'idéal, l'obtention d'une marge positive devrait résulter d'une amélioration du fonctionnement général de l'ESP pour un niveau au moins équivalent de service rendu.

Dans le cas de l'Etat français, la perte constatée en 2014 (76,6) représente une part sensible de ses recettes nettes (277,4), et on obtient de fait un taux de marge négatif de 27,61%. Autrement dit, pour chaque 100 euros d'impôts levés sont générés 27,61 euros de pertes. Evidemment, ce ratio serait moindre avant

prise en compte du service de la dette. Néanmoins, celui-ci reste utile pour mesurer l'efficacité globale de l'entité.

La maximisation de la gestion des actifs représente le deuxième levier de performance possible des ESP. Dans le cas des entreprises privées, une façon directe de jauger l'efficacité à gérer l'ensemble des actifs est de calculer le chiffre d'affaires réalisé pour chaque euro investi dans l'actif économique. Le ratio de rotation de l'actif (RA) permet d'effectuer ce calcul, en rapportant le chiffre d'affaires (CA) à l'actif économique (AE) ou capitaux engagés (CE).

Par analogie, on pourra juger l'efficacité des moyens engagés par l'Etat en rapportant les produits régaliens nets (PRN) à l'actif économique (AE) présenté dans le bilan économique.

$$RA = \frac{PRN}{AE} \quad [3]$$

Ce ratio (on obtient une valeur de 0,43 pour l'Etat français en 2014) est particulièrement intéressant lorsqu'on se focalise sur le niveau des actifs nécessaires à l'accomplissement des missions de l'ESP. Autrement dit, l'amélioration du ratio, en supposant une concurrence suffisante s'exerçant sur le taux des prélèvements, résulte automatiquement d'une baisse de l'AE, donc des moyens engagés par l'ESP. On pourra par ailleurs le comparer à des ESP comparables. Evidemment, on prendra garde à ce que l'amélioration de la productivité des services publics ne conduise pas à une baisse de leur qualité.

Enfin, le troisième levier de performance s'intéresse à l'optimisation de l'endettement de l'ESP. On parlera de levier financier. Le ratio du levier financier (LF) se calculerait normalement pour une entreprise privée dans le modèle en rapportant l'actif économique (AE) aux capitaux propres (CP) :

Par analogie, on pourra rapporter pour une ESP l'actif économique (AE) à la situation nette (SN).

$$LF = \frac{AE}{SN} \quad [4]$$

Plus la valeur de ce ratio sera grande, plus l'actif sera important par rapport à l'avoir et, par simple déduction logique, plus le niveau d'endettement sera grand. De nouveau, la valeur obtenue pour l'Etat français en 2014 est peu significative du fait d'une situation nette négative.

Il faut bien noter que nous avons parlé d'optimisation et non de maximisation de l'effet de levier. En effet, l'utilisation massive de la dette est un couteau à double tranchant. D'un côté, elle peut permettre de baisser globalement le coût des financements en profitant des cycles du marché financier. D'un autre côté cependant, elle accroît le risque de défaut.

2.2. L'interprétation du modèle

Le modèle montre facilement que l'entité dont la marge nette, la rotation des actifs et l'effet de levier sont optimisés est financièrement saine et atteint nécessairement son objectif ultime, celui d'augmenter le bien-être financier et social de ses ayant-droits. Mais une observation plus attentive du modèle nous amène à une importante constatation. Non seulement la relation entre l'objectif et les moyens pour y arriver est-elle logique, elle est également mathématique. Si on multiplie en effet les ratios de la marge nette, de la rotation de l'actif et du levier financier, on obtient le ratio du retour aux ayant-droits après simplification.

$$MN \times RA \times LF = ROSN \quad [5]$$

Il s'agit là d'une constatation primordiale. On remarque que l'impact des moyens sur l'objectif n'est pas additif, mais multiplicateur. De plus, on pourra mesurer exactement l'impact sur le retour obtenu par les ayant-droits par l'utilisation d'un moyen quelconque afin d'améliorer la performance globale de l'ESP. Il sera possible de mesurer, par exemple, l'impact sur le ROSN de la vente d'un actif immobilisé superflu afin de réduire la dette.

Mais tous ceux qui doivent diagnostiquer une ESP ne sont pas nécessairement ses ayant-droits. Une ESP est en effet en relation avec de multiples parties prenantes, comme ses fournisseurs ou créanciers financiers. Ces derniers s'intéressent particulièrement à la rentabilité de l'ensemble des capitaux investis. On parlera alors de la rentabilité des actifs (*Return On Investment – ROI*), qui s'exprime à partir de MN et RA.

$$ROI = \frac{RN}{AE} = MN \times RA \quad [6]$$

Par analogie, on pourra rapporter le résultat patrimonial (RP) à l'actif économique (AE) pour calculer le retour obtenu sur les actifs employés, qui s'obtient également à partir de MN et RA.

$$ROI = \frac{RP}{AE} = MN \times RA \quad [7]$$

Le calcul effectué sur les comptes de l'Etat français nous donne évidemment un retour négatif (12,68%) du fait d'un résultat patrimonial négatif. De nouveau, rappelons qu'un objectif de retour positif et maximal est recommandé à terme, signifiant ainsi à la fois une maîtrise des charges et des actifs de l'ESP. Il montre également aux créanciers que cette dernière dégage des excédents pour diminuer son endettement et faire face à d'éventuels besoins futurs.

Le ROI mesure donc la rentabilité de tous les bailleurs de fonds (ayant-droits et créanciers) alors que le ROSN mesure uniquement le retour aux ayant-droits. On remarquera qu'on passe de l'un à l'autre par le levier financier.

$$ROI \times LF = ROSN \quad [8]$$

Ce système simple de ratios permet de poser un diagnostic d'ensemble et d'identifier, s'il y a lieu, le ou les grands problèmes qui se posent à une ESP. On

pourrait, par exemple, constater que le ROSN est faible seulement parce que l'efficacité à gérer l'actif économique (RA) est faible. Pour poser un diagnostic plus précis, il est cependant nécessaire de calculer un ratio de rotation pour chacun des actifs que possède l'entreprise, afin d'identifier le ou les actifs problématiques. On recourt alors à un système d'analyse développé.

2.3. Le modèle développé

Pour établir un diagnostic plus précis sur la situation économique et financière de l'ESP, chaque élément du modèle doit être revisité en identifiant les paramètres clés d'influence, sur chaque levier de performance (figure 1).

En ce qui concerne le premier levier, on s'attachera à calculer le taux de marge opérationnelle et le ratio des charges opérationnelles sur les recettes pour approfondir le taux de marge nette.

Le taux de marge opérationnelle (ROS) dans une entité privée met en relation le résultat opérationnel (*Earning Before Interest and Tax – EBIT*) et le niveau du chiffre d'affaires (CA). Il neutralise ainsi l'effet de la dette en se concentrant sur la performance opérationnelle.

$$ROS = \frac{EBIT}{CA} \quad [9]$$

Par analogie, on pourra rapporter pour une ESP le résultat avant charges financières (RO) aux produits régaliens nets (PRN), de manière à obtenir l'équivalent d'un taux de marge opérationnelle. Nous le nommerons Retour Obtenu sur les Produits (ROP).

$$ROP = \frac{RO}{PRN} \quad [10]$$

Même en neutralisant l'effet de la dette, appliqué au cas de l'Etat français, on constate une rentabilité opérationnelle négative (16,44%), du fait principalement du niveau des charges opérationnelles, c'est-à-dire les charges de fonctionnement et d'intervention.

Pour une entreprise privée, le ratio des frais d'exploitation sur les ventes permet justement de s'intéresser au niveau des charges opérationnelles. On calcule ainsi le ratio :

$$\frac{\text{Frais d'exploitation}}{CA} \quad [11]$$

Par analogie, on retiendra pour une ESP les charges de fonctionnement nettes (CFN), qu'on rapportera aux produits régaliens nets (PRN).

$$\frac{CFN}{PRN} \quad [12]$$

Evidemment, on cherchera à minimiser ce ratio (valeur de 0,63 pour l'Etat français en 2014), ce dernier procurant une indication sur la flexibilité opérationnelle de l'entité.

L'étude du deuxième levier, concernant l'efficacité de la gestion des actifs peut être approfondie en calculant les ratios de rotation pour les deux grandes masses de l'actif économique, le BFR et l'actif immobilisé net (AI).

Par analogie, on rapportera pour une entité publique les produits régaliens nets (PRN) à l'actif immobilisé net (AI) d'une part et au BFR d'autre part.

$$RAI = \frac{PRN}{AI} \quad [13]$$

$$RBFR = \frac{PRN}{BFR} \quad [14]$$

On constate l'effet négatif sur le taux de rotation de l'actif économique de la partie se rapportant au BFR (1,2), sachant que ce dernier élément est à relativiser par rapport au ratio obtenu pour l'actif immobilisé net (0,46), représentant de loin la part la plus importante de l'actif économique.

Enfin, l'étude du troisième levier, celui du de levier financier permet de s'intéresser à la gestion de la dette et au risque d'insolvabilité.

En ce qui concerne l'endettement, on pourra calculer avec profit le niveau d'endettement (D/CP ou D/AE) et le ratio de couverture des intérêts (EBIT/Intérêts dans le cas d'une entreprise privée ; RO/charges financières nettes dans le cas d'une ESP).

Au-delà de son niveau absolu (on constate cependant un niveau conséquent en 2014 de 2,69, c'est-à-dire équivalent à presque 3 fois l'actif économique de l'Etat français), la question de la dette doit être appréhendée au regard de son évolution dans le temps et comparée à la situation d'entités comparables. Nous verrons dans la seconde partie que le niveau d'endettement doit également être considéré en relation avec les conditions de marché. Par ailleurs, on devra tenir compte de la capacité de l'ESP à faire face aux charges de la dette avec son excédent opérationnel. Avec un ratio de couverture des intérêts négatif (1,47) pour 2014, la capacité de l'Etat français reste encore à ce titre insuffisante.

En première analyse, le risque d'insolvabilité est appréhendé principalement au travers de ratios de liquidités : ratio de liquidité générale (actif à court terme/passif à court terme) et ratio de liquidité immédiate ([actif à court terme – stocks]/Passif à court terme).

Ces ratios sont donnés à titre indicatif. Ils constituent une partie des indicateurs permettant de mesurer le risque d'insolvabilité d'une ESP⁶. On pourra se reporter au tableau 5 pour les valeurs obtenues dans le cas de l'Etat français.

L'analyse financière des comptes de l'Etat français sur la période 2009-2014, en suivant le modèle que nous venons d'exposer, est présentée dans les tableaux 4 et 5.

⁶ Dans la logique des marchés financiers, le suivi des *Credit Default Swaps* (CDS) permet de probabiliser le risque d'un incident de crédit.

En se permettant un commentaire rapide et partiel, l'augmentation sensible de la dette nette sur la période peut s'expliquer par une performance opérationnelle et une performance nette insuffisante. On relèvera cependant une tendance à l'amélioration des performances sur la période. Plus spécifiquement en ce sens, la flexibilité opérationnelle s'améliore sensiblement sur la période. Néanmoins, la productivité obtenue sur les actifs reste au même niveau, et la situation financière, au travers des ratios de liquidité, reste fragile.

COMPTE DE RESULTAT	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits régaliens nets (PRN)	241.0 0	254.0 0	266.0 0	269.0 0	280.0 0	277.4 0
<i>Charges de fonctionnement nettes</i>	161.0 0	165.0 0	167.0 0	173.0 0	176.0 0	175.0 0
<i>Charges d'intervention nettes</i>	154.0 0	168.0 0	137.0 0	146.0 0	139.0 0	148.0 0
Total Charges (CO)	315.0 0	333.0 0	304.0 0	319.0 0	315.0 0	323.0 0
Résultat avt charges financières (RO)	- 74.00	- 79.00	- 38.00	- 50.00	- 35.00	- 45.60
<i>Charges financières nettes</i>	27.00	31.00	46.00	44.00	25.00	31.0 0
Résultat patrimonial (RP)	- 101.0 0	- 110.0 0	- 84.00	- 94.00	- 60.00	- 76.60

« BILAN ECONOMIQUE »	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Actif Immobilisé net</i>	671.00	733.00	738.00	801.00	827.60	834.50
<i>BFR</i>	- 151.00	- 194.00	- 147.00	- 211.00	- 211.60	- 230.50
Actif Economique	520.00	539.00	591.00	590.00	616.00	604.00
<i>Situation nette</i>	- 676.00	- 764.00	- 806.00	- 891.00	- 938.00	- 1018.00
<i>Dette financière nette</i>	1196	1303	1397	1481	1554	1622
Capitaux engagés	520.00	539.00	591.00	590.00	616.00	604.00

Tableau 4. Analyse financière des comptes de l'Etat français (2009-2014). Comptes de résultat et Bilans économiques.

Ratios d'analyse financière	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RP/SN (Retour aux ayants-droits) (NS)	0.15	0.14	0.10	0.11	0.06	0.08
RP/PRN (taux de marge nette)	-0.42	-0.43	-0.32	-0.35	-0.21	-0.28
RO/PRN (Taux de marge opérationnelle)	-0.31	-0.31	-0.14	-0.19	-0.13	-0.16
CF/PRN (flexibilité opérationnelle)	0.67	0.65	0.63	0.64	0.63	0.63
PRN/AE (taux de rotation des actifs)	0.46	0.47	0.45	0.46	0.45	0.46
PRN/BFR	-1.60	-1.31	-1.81	-1.27	-1.32	-1.20
PRN/AI	0.36	0.35	0.36	0.34	0.34	0.33
AE/SN (levier financier)						
D/AE (niveau d'endettement)	2.30	2.42	2.36	2.51	2.52	2.69
D/SN	-1.77	-1.71	-1.73	-1.66	-1.66	-1.59
RO/CFN (couverture des intérêts)	-2.74	-2.55	-0.83	-1.14	-1.40	-1.47
ACT/PCT (ratio de liquidité générale)	0.24	0.21	0.24	0.23	0.22	0.23
AD/PCT (ratio de liquidité immédiate)	0.08	0.04	0.05	0.05	0.04	0.04

Tableau 5. Ratios d'analyse financière des comptes de l'Etat français sur la période 2009-2014.

3. LE MODÈLE APPLIQUÉ À LA PLANIFICATION FINANCIÈRE DES ESP

Dans le cas d'une entreprise du secteur privée, la combinaison des trois ratios permet, comme nous venons de le voir, de se faire une idée plus précise sur le retour offert aux propriétaires. Elle permet également, lorsqu'on tient compte du taux de rétention des profits r (le contraire étant le *payout ratio* ou taux de distribution des profits dans le cas d'une société par actions), de calculer de manière simple le taux de croissance soutenable ou admissible par l'entreprise,

c'est-à-dire le taux de croissance possible de ses actifs pour un équilibre économique et financier donné. On nomme ce taux de croissance G .

En ajoutant donc r au modèle simplifié, on obtient l'expression suivante :

$$G = ROE = \frac{RN}{CP} \times r \quad [15]$$

Appliqué au cas des ESP, la formule devient :

$$G = ROE = \frac{RN}{SN} \times r \quad [16]$$

Quelle peut être la signification du taux de rétention des profits r pour des ESP ? A titre individuel, le remboursement d'un trop perçu ou un crédit d'impôt existe. Il est rare cependant que des entités publiques effectuent de tels versements de manière collective en cas d'excédents. L'idée elle-même d'un excédent est devenue « exotique » pour de nombreuses ESP depuis l'application par les dirigeants publics d'une logique de déficits et d'endettement récurrents. Mais la discipline budgétaire exigée et observée ces dernières années peut laisser espérer tout de moins la recherche d'excédents. Ceux-ci viendraient donc améliorer la situation nette du bilan et, en quelque sorte, abonder ce qui pourrait être compris comme un fonds collectif pour assurer les missions de l'ESP. En appliquant ainsi la logique inverse de déficits récurrents, des excédents eux-mêmes récurrents introduiraient de manière naturelle une réflexion sur l'affectation de ces excédents. C'est un sujet d'ailleurs classique dans de nombreux secteurs où exercent des formes mutuelles ou coopératives, comme le secteur financier.

Lorsqu'on applique au modèle le raisonnement inverse, c'est-à-dire lorsque des objectifs de croissance sont posés, celui-ci peut être utilisé pour s'interroger sur les différents moyens d'y parvenir et sur le juste équilibre économique et financier du bilan. Ce raisonnement conduit alors à suivre une logique de planification financière.

Dans ce sens, le modèle est d'une très grande utilité car il permet plus précisément de mettre en évidence :

- Les limites de l'autofinancement.
- Le besoin de financements externes.
- Les incohérences éventuelles entre les objectifs stratégiques du modèle économique choisi et les contraintes financières.

Plus précisément sur ce dernier point, le principal avantage de ce modèle est de fournir une approche rationnelle d'amélioration des performances d'une ESP. En effet, toutes les décisions qui sont prises au sein de celle-ci peuvent être liées plus ou moins directement à l'un des ratios. Mais le modèle permet également de déceler, si l'effort global à réaliser est trop important, le besoin de passer d'une logique d'amélioration à la marge à un changement radical d'organisation.

L'utilisation concrète du modèle à des fins de planification repose en premier lieu sur une estimation de la croissance des revenus de l'ESP, c'est-à-dire de ses recettes. Une hypothèse simple est d'établir une relation statistique entre la variable de revenus et un indicateur d'activité suffisamment significatif, par

exemple, dans le cas de l'Etat que nous continuerons d'utiliser, le Produit Intérieur Brut (PIB).

Précisons tout de suite que notre objectif n'est pas d'introduire une réflexion sur l'incidence des politiques publiques sur l'activité économique. Cette réflexion existe et donne lieu à de nombreux débats sur les conséquences et les limites de l'intervention des ESP dans l'économie. A partir du modèle de planification financière, de tels liens peuvent être naturellement évoqués quant au choix du financement, compte tenu de la stratégie économique décidée par les décideurs publics. Par ailleurs, le lien entre les actions publiques et la croissance économique est, par nature, complexe, et notre posture est ici neutre vis-à-vis de cette question. De plus, la mise en concurrence des ESP de même rang, ou de rangs différents, dans une économie mondialisée, donc ouverte, conduit à relativiser d'autant plus les actions publiques. Finalement, en cohérence avec les hypothèses posées, nous supposons que les ESP évoluent dans un espace contraint et sont amenées à se concentrer sur leurs missions publiques essentielles⁷.

Les conditions de bon fonctionnement du modèle posées, comment décrire sa mécanique de manière simplifiée ? Celle-ci repose sur un processus en plusieurs étapes, que l'on décrira à partir de l'exemple de l'Etat français (tableau 6). Comme il s'agit d'un modèle circulaire et forcément en équilibre, un ratio ou un paramètre du modèle doit être choisi comme variable d'ajustement. Nous nous focaliserons ici sur le besoin ou l'excédent de financement, qui correspond au levier financier. Notons que la simulation n'est ici qu'illustrative et ne repose pas sur des prévisions officielles. Précisons également que l'exemple consiste à évaluer l'éventuel besoin de financement d'une ESP sur un horizon annuel, mais que les prévisions pluriannuelles reposent sur les mêmes principes.

La première étape consiste à prévoir les recettes de l'année à venir à partir, comme nous l'avons indiqué plus haut, d'un indicateur d'activité de référence global. Supposons que diverses projections de la croissance du PIB pour 2015 conduisent à anticiper un niveau de recettes de 283 milliards d'euros, c'est-à-dire une croissance d'environ 1,8% des produits régaliens nets par rapport à 2014. Ces recettes interviennent dans deux ratios, celui de la marge nette et celui de la rotation des actifs. Des hypothèses doivent donc également être posées sur ces deux ratios.

En ce qui concerne le taux de marge nette, on prévoit une valeur de -0,2 pour l'année 2015, en suivant la tendance observée sur les dernières années. Il s'agit de notre étape 2. Ce ratio cible permet dans l'étape suivante d'estimer le résultat patrimonial. On estime ce dernier à -56.33.

Les deux étapes 4 et 5 suivantes consistent à poser une hypothèse sur le taux de rotation de l'actif économique et à déduire de cette hypothèse le montant de l'actif économique estimé pour la fin 2015. Le taux de rotation apparaît constant depuis de nombreuses années, on le pose à 0,46. Ce niveau de productivité conduit à devoir anticiper un actif économique de 616,22 pour la fin d'année.

⁷ Cette situation peut apparaître toutefois comme une conséquence de la normalisation en cours des comptes publics et de la mise en concurrence des diverses administrations publiques.

L'actif économique du bilan étant déterminé, l'égalité comptable nécessaire entre l'actif économique et les capitaux engagés permet d'estimer le niveau des capitaux engagés à attendre à la fin 2015, à savoir 616,22.

Du côté du passif, la situation nette est affectée par le résultat patrimonial. Dans l'hypothèse purement théorique d'un reversement par l'Etat d'un excédent aux ayant-droits, celui-ci devrait être évidemment soustrait du résultat patrimonial avant de calculer l'impact sur la situation nette. Dans notre exemple, la situation nette passe à -1074,34. On remarquera que la dette nette est supposée constante sur la période. Il s'agit à la base d'une convention de calcul, l'objectif étant justement d'estimer un besoin/excédent de financement. Bien sûr, la prise en compte du plan d'amortissement de la dette de l'ESP permet d'affiner si nécessaire la dette estimée à la fin de la période.

L'étape 8 finalise la démarche. Le besoin ou l'excédent de financement représente le solde nécessaire pour égaliser l'actif économique et les capitaux engagés. Dans notre exemple, on obtient un solde positif, c'est-à-dire un besoin de 68,55 milliards d'euros.

COMPTE DE RESULTAT	2014	2015	Etapes
Produits régaliens nets (PRN)	278.00	283	1
<i>Charges de fonctionnement nettes</i>	175.00		
<i>Charges d'intervention nettes</i>	148.00		
Total Charges (CO)	323.00		
Résultat avant charges financières (RO)	-45.60		
<i>Charges financières nettes</i>	31.00		
Résultat patrimonial (RP)	-76.60	-56.33	3

« BILAN ECONOMIQUE »	2014	2015	Etapes
<i>Actif Immobilisé net</i>	834.50		
<i>BFR</i>	-230.50		
Actif Economique	604.00	616.22	5
<i>Situation nette</i>	-1018.00	-1074.33	7
<i>Dette financière nette</i>	1622	1622	
Besoin/Excédent de financement		68.55	8
Capitaux engagés	604.00	616.22	6

RATIOS	2014	2015	Etapes
RP/PRN (« taux de marge nette »)	-0.27	-0.20	2
PRN/AE (« taux de rotation de l'actif »)	0.46	0.46	4

Tableau 6. *Modèle de planification financière appliqué à l'Etat français (2014-15)*

Quelles sont les vertus de ce modèle de planification simplifié ?

Ce modèle fournit tout d'abord une mécanique de base liant entre eux toutes les parties essentielles des états financiers d'une ESP. Chacun des ratios utilisés représente un maillon d'une chaîne essentielle, synthétique du fonctionnement économique et financier d'une ESP, maillons sur lesquels la majeure partie des

décisions prises au sein d'une ESP peuvent être reliées de manière directe ou indirecte.

Aussi, le modèle peut se prêter à des simulations beaucoup plus sophistiquées si nécessaire, par l'ajout de paramètres, mais également en modifiant la variable d'ajustement si l'on pose par exemple le niveau d'endettement comme paramètre cible. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, les simulations peuvent également être réalisées sur un horizon pluriannuel, mais également en intégrant une planification à court terme ou des points de situation intermédiaires, donc sans sacrifier à une nécessaire flexibilité.

Mais, comme tout instrument, la vertu essentielle est à chercher dans les principes qui le guident. De telles méthodes mettent en avant certains paramètres économiques et financiers, une manière de les relier, dans l'atteinte d'une performance au profit des ayant-droits. En ce sens, l'utilisation de telles méthodes contribue à insuffler un esprit tourné vers l'atteinte d'un tel objectif au sein des rouages d'une ESP. Dans un sens plus pratique, cette vision stratégique et financière d'une ESP doit tirer le processus de conception, d'établissement et de suivi des budgets des diverses entités publiques vers plus d'efficacité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Arnaboldi, M. et Lapsley, I. (2009), "On the implementation of accrual accounting: a study of conflict and ambiguity", *European Accounting Review*, 18, 809–836.

Ball, I. et Pflugrath, G. (2012), "Government accounting. Making Enron look good", *World Economics*, 13, 9–26.

Benito, B., Brusca, I. et Montesinos, V. (2007), "The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs", *International Review of Administrative Science*, 73, 293–317.

Biondi, Y. (2012), "Should business and Non-business accounting be different? a comparative perspective applied to the French central government accounting standards", *International Journal of Public Administration*, 35, 603–619.

Brusca, I., Gomez-Villegas, M. et Montesinos, V. (2016), "Public Financial Management Reforms: The Role of IPSAS in Latin-America", *Public Administration and Development*, 36, 51–64.

Caperchione, E. (2006), *The new public management. A perspective for Finance Practitioners*, FEE Public Sector Committee.

Chan, J. (2003), "Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards", *Public Money and Management*, 23, 13–20.

Ellwood, S. et Newberry, S. (2006), "A bridge too far: a common conceptual framework for commercial and public benefit entities", *Accounting and Business Research*, 36, 19–32.

Ellwood, S. et Newberry, S. (2007), "Public sector accrual accounting: institutionalizing neo-liberal principles?", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 20, 549–573.

Ernst and Young. (2012), *Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the EU Member States*, Eurostat, Brussels.

Higgins, R. C. (1972), "How Much Growth Can A Firm Afford?", *Financial Management*, 6, 7–16.

Hood, C. (1995), "The "new public management" in the 1980s: "variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93–1009.

Lapsley, I. (2009), "New public management: the cruellest invention of human spirit?", *Abacus*, 45, 1–21.

Lapsley, I., Mussari, R. et Paulsson, G. (2009), "On the adoption of accrual accounting in the public sector: a self-evident and problematic reform", *European Accounting Review*, 18, 719–723.

Lüder, K. et Jones, R. (2003), "Reforming governmental accounting and budgeting in Europe", Fachverlag Moderne Wirtschaft, Pricewaterhousecoopers.

Oulasvirta, L. (2013), "The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study", *Critical Perspectives on Accounting*, DOI:10.1016/j.cpa.

PwC. (2013), *Towards a new era in government accounting and reporting*, www.pwc.com.

Robb, A. et Newberry, S. (2007), "Globalization: governmental accounting and International Financial Reporting Standards", *Socio-Economic Review*, 5, 725–754.

Roth, F et Besanger, S. (2016), *Stratégie financière du secteur public*, ISTE Ed.

Wynne, A. (2012), "An efficient technical solution or an ideologically contested approach", *International Journal on Governmental Financial Management*, 12, 82–93.